

Jarno Keränen

Despotismia vai demokraattista itsevaltiutta?

Presidentti Lyndon B. Johnsonin vallankäytön valtateoreettinen
tarkastelu

Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen laitos
Valtio-oppi
Pro Gradu -tutkielma
Toukokuu 2009

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

KERÄNEN JARNO : Despotismia vai demokraattista itsevaltiutta? Presidentti Lyndon B.

Johnsonin vallankäytön valtateoreettinen tarkastelu.

Pro Gradu –tutkielma, 103 s.

Valtio-oppi

Toukokuu 2009

Tässä tutkielmassani tarkastelen Yhdysvaltojen presidentin vallankäyttöä kahden eri valtateorian avulla. Tarkastelun kohteena on presidentti Lyndon B. Johnsonin hallinto vuosina 1965–1968. Tässä tutkielmassa tavoitteenani on ollut soveltaa valitsemaani kahta eri valtateoriaa tähän historialliseen kontekstiin ja pohtia, miten nuo valtateoriat soveltuvat käyttämäni aineistoon. Analysoin myös, mitä nuo valtateoriat tuovat esille presidentin ja hänen hallintonsa vallankäytöstä ja millaisena presidentti Johnsonin poliittinen johtajuus näyttäytyy näiden teorioiden näkökulmasta. Metodina toimi historiallis-kvalitatiivinen sisällönanalyysi.

Tutkielmassa tarkastellut valtateoriat olivat Robert Dahlin teoria suorasta ja näkyvästä vallankäytöstä, sekä Peter Bachrachin ja Morton Baratzin teoria näkymättömästä vallasta. Bachrach ja Baratz ovat Dahlin kriitikkoja, mikä toi tutkimukseeni mielenkiintoisen lähtökohdan. Lähdeaineistonani toimivat Foreign Relations of United States –asiakirjakokoelma, haastattelut sekä muistelmat.

Sovellettaessa valtateorioita historialliseen aineistoon, havaittiin, että teorioiden avulla voitiin abstraktoida aineistosta eri valtaryhmittymiä, sekä analysoida näiden keskinäisiä valtasuhteita. Tässä mielessä molemmilla teorioilla on ansionsa. Dahlin teoria soveltui selkeästi paremmin suorien päätöksentekotilanteiden tulkintaan, kun taas Bachrachin ja Baratzin teoria soveltui paremmin tulkitsemaan laajempia yhteyksiä institutionaalisilla tasoilla. Havaittavissa oli, että saamastaan kritiikistä huolimatta teoriat eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan täydentäviä. On kuitenkin myönnettävä, että sosiaalisessa ympäristössä tapahtuva, usein myös henkilötasolla liikkuva valtasuhteiden analyysi sisältää vaaroja. Vaarana on, että tutkijan tulkinnalle jää liikaa tilaa.

Aineistosta oli havaittavissa runsaasti teorioiden määrittelemiä vallankäytön merkkejä. Presidentti Johnsonin poliittinen johtajuus koostui manipuloinnista, imartelusta, pakkovallasta, toimintavaihtoehtojen rajoittamisesta sekä ei-päätöksenteosta. Voitiin havaita, että hallinnon

päätöksenteon avoimuus oli vain näennäistä, todellisen vallan keskittyessä eliittijoukolle. Informaation kontrollointi, sekä tiettyjen neuvonantajien suosiminen johtivat hallinnon sisäisen dialogin heikentymiseen. Tämä oli yksi tekijöistä, jotka vähensivät Johnsonin auktoriteettiasemaa. Presidentin pyrkimys sulkea avainasemassa olevia instituutioita päätöksenteon ulkopuolelle voimisti hallinnon sisäistä valtakamppailua, joka johti vähittäiseen hajaantumiseen. Vietnamin sodassa tehdyt huonot strategiset valinnat, sekä presidentin politiikan epäonnistuminen heikensivät Johnsonin poliittista asemaa, johtaen lopulta hänen luopumiseensa presidenttiehdokkuudesta vuoden 1968 vaaleissa. Tässä tutkielmassa käytetyn aineiston perusteella voidaan todeta, että Johnsonin poliittinen profiili sisälsi merkkejä sekä lievästä despotismista, että modernista itsevaltiudesta. Mielestäni poliittinen profiili oli kuitenkin voimakkaasti autoritaarista modernia presidenttiyttä.

Sisällysluettelo

1. Johdanto	5
1.1. Tutkimuskysymykset ja lähdeaineisto	5
1.2. Tutkimusaiheen taustoja	8
2. Valtateorioista	12
2.1. Robert Dahlin valtateoria	12
2.2. Bachrachin ja Baratzin valtateoria	14
2.3. Lyhyt katsaus valtateorioiden nykyasemaan	17
3. Empiirinen tarkastelu Dahlilaisen vallankäytön näkökulmasta	20
3.1. Johnsonin vallankäyttö hallinnon sisäisissä keskusteluissa	20
3.2. Henkilökohtaiset suhteet vallankäytön muotona	31
4. Empiirinen tarkastelu Bachrachin ja Baratzin valtateorian näkökulmasta	45
4.1. Johnsonin valtastrategia ja päätöksenteko arvioituna vallan toisen kasvon näkökulmasta	46
4.2. Johnsonin hallinnon neuvonantajajärjestelmä vallankäytön kohteena	59
5. Valtateorioiden keskinäistä vertailua	82
6. Johtopäätökset	91
Lähdeluettelo	

1. Johdanto

Tässä tutkielmassani tarkastelen Yhdysvaltojen presidentin vallankäyttöä kahden eri valtateorian avulla. Tarkastelun kohteena on Yhdysvaltojen presidentti Lyndon B. Johnsonin hallinto vuosina 1965–1968. Tarkastelemani näkökulma sijoittuu ennen kaikkea tuolloin käynnissä olleeseen Vietnamin sotaan ja siihen liittyvään politiikkaan ja vallankäyttöön. Vietnamin sota on aiheena minulle jo ennestään tuttu, sillä olen tutkinut Johnsonin hallintoa aikaisemmassa yleisen historian pro gradu työssäni¹. Tässä tutkielmassa tavoitteenani on ollut soveltaa valitsemaani kahta eri valtateoriaa tähän kontekstiin ja tarkastella, miten nuo valtateoriat soveltuvat käyttämäni aineistoon. Pyrin analysoimaan myös, mitä nuo valtateoriat tuovat esille presidentin ja hänen hallintonsa vallankäytöstä ja miten presidentti Johnsonin poliittinen johtajuus näyttäytyy näiden teorioiden näkökulmasta.

1.1. Tutkimuskysymykset ja lähdeaineisto

Teoreettisena viitekehystenä käytän Robert A. Dahlin², sekä Peter Bachrachin³ ja Morton S. Baratzin⁴ valtateorioita. Robert Dahlin teoria keskittyy tarkastelemaan suoraa vallankäyttöä esimerkiksi juuri päätöksentekotilanteissa. Dahlin teoria onkin kytköksissä vallan ensimmäiseen ulottuvuuteen⁵, näkyvään vaikutusvaltaan. Teoria pyrki analysoimaan valtaa pluralistisessa yhteiskunnassa, jossa keskeistä oli erilaisten valtaryhmittymien välinen kamppailu. Dahl soveltaa teoriaansa erityisesti yhdysvaltalaiseen kaupunkiyhteisöön, mutta sitä pystytään soveltamaan myös laaja-alaisesti. Dahlin teoria oli yksi keskeinen modernin valtanutkimuksen vauhdittajista, joskin sitä on myös laajasti kritisoitu. Dahlin näkemykset aiheuttivat runsasta keskustelua valtateoreetikkojen

1 Yleisen historian pro gradu -työni *Vaikeuksia ja valtakamppailua. Yhdysvaltojen sodanjohdon suhteet Vietnamin sodassa 1965–1968*, käsitteli Johnsonin hallinnon merkittävimpien virkamiesten keskinäisiä suhteita. Suhteita tarkastelin puhtaasti historiallisesta näkökulmasta. Ks. Keränen 2007.

2 Robert A. Dahl (1915-) on yhdysvaltalainen politiikan tutkija ja poliittinen teoreetikko. Häntä pidetään juuri Yhdysvalloissa yhtenä merkittävimmistä poliittisista teoreetikoista. Hän on keskittynyt pitkälti demokratian tutkimiseen, jossa hänen keskeiset teesinsä liittyvät pluralistiseen demokratiateoriaan. Wikipedia 2008/Robert Dahl (katsottu 12.4.2008).

3 Peter Bachrach oli merkittävä politiikan tutkija sekä Templen yliopiston professori. Hänen keskeisimmät teesinsä liittyvät valtakonflikteihin sekä edustuksellisen demokratian teorioihin. Bachrach & Baratz 1974.

4 Morton S. Baratz on myös merkittävä pitkän yliopistouran tehnyt politiikan tutkija ja teoreetikko. Hän on keskittynyt valtasuhteiden ja talouselämän tutkimiseen. Bachrach & Baratz 1974.

5 Vallan ensimmäinen ulottuvuus on osa Vallan neljän ulottuvuuden, tai kasvon, teoriaa. Vallan neljä ulottuvuutta ovat *vastustuksen murtaminen, toimintavaihtoehtojen rajoittaminen, preferenssien muuttaminen* sekä *vallan muuttuminen oikeudeksi*. Vastustuksen murtamisessa toinen henkilö saadaan toimimaan vallankäyttäjän haluamalla tavalla. Toimintavaihtoehtojen rajoittamisessa vallankäyttäjä vähentää tai parantaa vallanalaisen vaihtoehtoja, saaden henkilön toimimaan haluamallaan tavalla. Preferenssien muuttamisessa vallankäyttäjä pyrkii vaikuttamaan vallanalaisen preferensseihin, muuttaen hänen asenteitaan ja tekojaan vallankäyttäjää kohtaan. Vallan muuttumisessa oikeudeksi on kyse sisäistetystä, *legitiimistä* vallasta. Vallanalainen näkee tottelemisen velvollisuutenaan vallankäyttäjää kohtaan. Vallankäyttäjää taas pitää valtaa oikeutenaan. Paloheimo-Wiberg 1996, 66–67.

ja sosiologien parissa. Teoriaa onkin pyritty kritisoimaan ja kumoamaan usean tutkijan taholta. Keskeisin kritiikki on kohdistunut teorian yksiulotteisuuteen ja sen pyrkimykseen yksinkertaistaa valtasuhteita ymmärrettävämmäksi. Kritiikkiä on kohdistettu myös ajatukseen vallan muuttamisesta instrumentaaliseksi tekijäksi henkilöiden välillä.⁶ Tämän tutkielman mielenkiintona onkin tutkia, onko Dahlin teorian avulla mahdollista tutkia historiallisessa aineistossa havaittavia valtasuhteita? Voidaanko Dahlin teorian oletuksia pitää yhä oikeina? Empiirisen osion ensimmäisessä luvussa pyrin testaamaan tuota valtateoriaa ja soveltamaan sitä poliittisen johtajuuden tutkimiseen. Olen tarkoituksella riisunut Dahlin teorian sen puhtaimpaan muotoon sen vuoksi, että Dahl on täydentänyt teoriaansa myöhemmin, ilmeisesti juuri teorian osakseen saaman kritiikin vuoksi.

Empiirisen osion toisessa pääluvussa tarkastelen aineistoa Peter Bachrachin ja Morton Baratzin teorian avulla. Bachrach ja Baratz ovat myös Dahlin teorian keskeisiä kriitikkoja. Tämä luokin tutkimukseeni mielenkiintoisen asetelman. Bachrach ja Baratz esittävät, että Dahlin tulkinta ei ole oikea, sillä se ei ota huomioon monia muita päätöksentekoon liittyviä asioita, kuten kulttuurisia ja taloudellisia tekijöitä. Tämän lisäksi he kiistävät, että päätöksenteko olisi aina niin demokraattista ja avointa, kun Dahl sen esitti.⁷ Bachrachin ja Baratzin teoria käsittelee vallan toista kasvoa, johon sisältyvät näkemykset päätöksenteosta, toimintavaihtoehtojen rajoittamisesta ja ei-päätöksenteosta. Tuon näkemyksen mukaan vallankäyttäjät pystyvät kontrolloimaan, mitkä kysymykset päätyvät julkisille foorumeille ja mistä kysymyksistä sovitaan ilman julkista keskustelua. Bachrach ja Baratz ovat pyrkineet luomaan Dahlin teorialle vastineen omalla teoriallaan vallankäytöstä pluralistisessa poliittisessa yhteisössä. Luvussa pyrin testaamaan tuon teorian sopivuutta historialliseen aineistooni, etsimään teorian avulla merkkejä vallankäytöstä, sekä analysoimaan heidän ja Dahlin teorian eroja ja yhtäläisyyksiä.

Valtateoreettisen tarkastelun avulla pyrin nostamaan aineistosta myös esille noiden teorioiden määrittelemiä vallankäytön piirteitä, arvioimaan presidentin vallankäyttöä ja sen mahdollisia erityispiirteitä. Analyysin avulla piirrän kuvaa presidentti Johnsonin poliittisesta johtajuudesta. Keskeisiä tutkimuskysymyksiä vallankäytön ja poliittisen johtajuuden osalta ovat:

- Millaista oli presidentti Johnsonin vallankäyttö ja poliittinen johtajuus?
- Mitä muotoja vallankäyttö sai?
- Miten Johnson kontrolloi poliittista keskustelua ja päätöksentekoa?

⁶ Hayward 2002, 11–12.

⁷ Bachrach ja Baratz 1974, 15–16.

- Oliko vallankäytössä havaittavissa muutosta tarkastelemallani aikavälillä?

Keskeistä tarkastelussa on presidentin ja hallinnon sisäisten valtaryhmittymien välisten valtasuhteiden analyysi. Rajoitan tarkasteluni Yhdysvaltojen Vietnam-politiikassa mukana olleisiin valtaryhmittymiin, Johnsoniin, neuvonantajiin, puolustusministeriöön sekä ulkoministeriöön. Käsittelen myös jonkin verran presidentin valtaa yleisessä yhteiskunnallisessa kontekstissa. Mielestäni nämä valtateoriat soveltuvat hyvin tämänkaltaiseen tarkasteluun, sillä teorioiden avulla voidaan tulkita eri ryhmittymien välisiä valtasuhteita ja arvioida teorioissa esiteltyjen mittarien avulla todellisen vaikutusvallan määrää. Teoreettisen viitekehyksen avulla voidaan luoda tutkittavasta kohteesta malleja eri toimintatavoista, joita voidaan hyödyntää myös muussa valtateoreettisessa tarkastelussa.

Tuen valtateorioihin perustuvaa analyysiäni historiallis-kvalitatiivisella sisällönanalyysillä, joka sopii mielestäni parhaiten käyttämäni aineiston tutkimiseen. Historiallis-kvalitatiivisen sisällönanalyysin avulla lähdeaineistoa voidaan tarkastella analysoimalla sen sisältöä, sekä itse kontekstia, missä lähde esiintyy. Olennaiseksi nousee tarkka lähdekritiikki. Mielestäni tällä metodilla voidaan analysoida tehokkaasti historiallisesta aineistosta vallankäytön piirteitä, päätöksiin johtaneita syitä ja seurauksia, sekä sitä kontekstia missä päätös syntyy.

Lähdemateriaalini koostuu *Foreign Relations of the United States* (FRUS) -dokumenttisarjasta, joka sisältää presidentti Johnsonin hallinnon asiakirjoja, sähköitä, muistiinpanoja sekä erilaisia raportteja. FRUS on toistaiseksi paras mahdollinen saatavilla oleva Johnsonin hallinnon Vietnam-politiikkaa koskeva lähdekokoelma. On toki huomattava, että kokoelmaa on toimitettu ja se sisältää vain murto-osan kaikesta materiaalista. Tutkimusaiheeni kannalta kuitenkin olennaisin on mukana. Lisäksi käytän lähteenä haastatteluja, jotka muodostuvat *Lyndon Baines Johnson Library oral history collection* – kokoelmasta. Muu lähdemateriaalini muodostuu muistelmista, joita onkin ilmestynyt runsas määrä. Muistelmien avulla pyrin täydentämään muusta aineistosta uupuvaa materiaalia.

Tutkimustilanne

Presidentti-instituutio on tutkittu aihe erityisesti Yhdysvalloissa. Valtio-opilliset teokset kattavat hyvinkin tarkasti hallinnon eri osa-alueet. Pääpaino on institutionaalisen toiminnan tutkimisella.

Johnsonin hallinnon tutkimus keskittyy pitkälti Vietnamin sotaa koskeviin aiheisiin. Poliittisen historian tutkimusperinne on keskittynyt tutkimaan pitkälti Johnsonin päätöksiä, sekä syitä Vietnamin konfliktin eskalaatioon. Tutkimusperinteessä voidaankin havaita selkeää jakautumista kovan ja pehmeämmän linjan kannattajiin. Uudemmissa tutkimuksissa tuo selkeä raja on häipynyt.⁸ Presidentti Johnson on myös erittäin tutkittu aihe. Hänen elämänsä sekä politiikkaansa on tutkittu lukuisissa eri teoksissa, eikä aiheen suosiolle näy loppua. Suomessa Yhdysvaltojen presidentin vallankäyttöön liittyvä tutkimus on vähäistä. Myös Vietnamin sotaan liittyvä tutkimus on vähäistä. Tutkimukset rajoittuvatkin muutamiiin opinnäytetöihin.⁹ Presidentti Johnsonin vallankäytön tutkimus, erityisesti eri valtateorioiden näkökulmasta on olematonta. Tämän vuoksi on mielestäni tärkeää tutkia aihetta myös tästä näkökulmasta. Tavoitteenani onkin pyrkiä luomaan uutta näkökulmaa valtatutkimukseen tällä historiallisella lähestymistavalla. Toivon tuovani uutta näkökulmaa samalla myös tarkasteltuun presidenttikauteen.

1.2. Tutkimusaiheen taustoja

Vietnamin sodan historiallista taustaa

Ranskan 1950-luvulla käymän Vietnamin siirtomaasodan ja sitä seuranneen Etelä-Vietnamin ja Pohjois-Vietnamin välisen sisällissodan myötä Yhdysvallat oli ryhtynyt tukemaan Etelä-Vietnamia taloudellisesti ja sotilaallisesti dominoteorian¹⁰ nojalla.¹¹ Huolimatta Yhdysvaltojen alati kasvavasta tuesta, Etelä-Vietnam oli selkeästi häviämässä taistelunsa kommunistista Pohjois-Vietnamia vastaan. Yhdysvalloissa oltiin vakuuttuneita, että tilanteeseen oli puututtava voimakeinoin. Elokuussa 1964 Tonkininlahdella sattuneiden välikohtauksien¹² seurauksena presidentti Lyndon B. Johnson¹³ teki päätöksen pommittaa Pohjois-Vietnamia. Maaliskuussa ilmasota laajeni mittavaksi

8 Kovan linjan kannattajat ovat esittäneet, että sota olisi ollut voitettavissa, mutta poliittisen johdon antamat rajoitukset estivät armeijan mahdollisuudet voittoon. Pehmeän linjan kannattajien mukaan tappioon johtaneita syitä tulee etsiä muualta, kuin sodankäynnin rajoituksista. Leskinen 1998, 23, 73.

9 Esimerkkeinä mainittakoon Pasi Tuunaisen väitöskirja *The Role of Presidential Advisory Systems in US Foreign Policy-Making. The Case of the National Security Council and Vietnam, 1953–1961*, oma opinnäytetyöni *Vaikeuksia ja valtakamppailua. Yhdysvaltojen sodanjohdon suhteet Vietnamin sodan aikana 1965–1968* sekä Janne Maaningan pro gradu -opinnäytetyö *Oman itsensä tuomarina: puolustusministeri Robert S. McNamaran näkemys Yhdysvaltojen Vietnam-politiikasta vuosina 1961–1968*.

10 Dominoteorian mukaan yhden valtion joutuessa kommunismin alle muut seuraisivat perässä kuin dominonappulat. Yhdysvallat perusteli teorialla interventiotaan Kaakkois-Aasiaan. Nenonen ja Teerijoki 1998, 742.

11 Kari 2001, 121 – 127, 168; Davidson 1988, 43–44; Short 1989, 75 – 81; Herring 1986, 63.

12 Pohjois-Vietnamin torpedoalukset tulittivat Tonkininlahdella yhdysvaltalaisia aluksia kahteen otteeseen. Alukset olivat olleet kansainvälisillä vesillä. Toisen välikohtauksen todellinen tapahtumankulku on kuitenkin epäselvä ja sitä pidetäänkin Yhdysvaltojen propaganda -tempuna. Herring 1986, 119–121.

13 Lyndon Baines Johnson (1908–1973) oli Yhdysvaltojen 36. presidentti vuosina 1963–1969. Johnson oli presidentti

pommituskampanjaksi, minkä katsotaan aloittaneen lopullisesti Vietnamin sodan. Maaliskuussa 1965 ensimmäiset Yhdysvaltojen maajoukot nousivat maihin Etelä-Vietnamissa.¹⁴

Vuoden 1965 kääntyessä loppua kohden Yhdysvallat oli jo aktiivisesti mukana sodassa. Huolimatta armeijan voitoista, Yhdysvallat ei kyennyt saamaan aikaan selvää käännettä sodassa. Sodankäynti jumittui pattitilanteeseen. Johnson hallituksineen joutui samaan aikaan käymään taistelua Yhdysvaltojen sisällä. Presidentti Johnson joutui yhä suurempiin vaikeuksiin kongressin sekä sodanvastustajien kanssa.¹⁵ Sodan edetessä sodanvastainen liike sai yhä suurempaa kannatusta ja mielenosoitukset muuttuivat yhä väkivaltaisemmiksi. Johnsonin hallinnon sisäinen kriisi vaikeutti myös tilannetta. Yksi toisensa hänen neuvonantajistaan kääntyi sodanvastaiseksi.¹⁶ Lopullisena käännekohta Vietnamin sodassa oli Tet-offensiivi¹⁷ maaliskuussa 1968. Johnson tiesi nyt hävinneensä sodan. Hän luopui tulevien vaalien presidenttiehdokkuudestaan. Loppukautensa ajan hän yrittikin päästä neuvottelupöytään Pohjois-Vietnamin kanssa lopettaakseen vihamielisyydet. Neuvotteluissa ei päästy kuitenkaan vauhtiin ennen Johnsonin presidenttikauden päättymistä.¹⁸

Presidentti-instituutiosta

Yhdysvallat on perustuslaillinen liittovaltio. Sen hallintorakenne noudattaa tyypillistä jakoa toimeenpano, lainsäädäntö- ja oikeuselimiin.¹⁹ Presidentti on Yhdysvaltojen valtionpäämies ja

John F. Kennedyn varapresidentti. Kennedyn jouduttua salamurhan kohteeksi Johnsonista tuli presidentti. Hänet valittiin uudestaan 1964. Johnson syntyi Texasissa köyhään perheeseen. Hän valmistui alun perin opettajaksi. Johnson toimi pitkään kongressissa ja valittiin senaattoriksi 1948. Johnsonin asiantuntijuus oli sisäpolitiikassa. Hänen sisäpoliittisista saavutuksista tärkeimmät olivat kansalaisoikeuslaki 1964 ja äänioikeuslaki 1965. Ulkopolitiikassa hän oli kokemattomampi. Johnsonia kuvataan yleensä voimakkaaksi ja monimutkaiseksi, sekä pohjimmiltaan hyvin älykkääksi persoonaksi. Toisaalta hän oli myös karkea ja temperamenttinen ja sai usein rajuja kiukunpuuskia. Johnsonia kuvataan myös hyvin paradoksaaliseksi persoonaksi, joka osasi olla välillä lempeä, välillä julma ja ilkeä. Hänellä oli kyky löytää ihmisten heikkoudet ja käyttää niitä hyväkseen. Hän kärsi sydänvaivoista, jotka johtuivat kovasta stressistä ja huonoista elämäntavoista. Johnson kuoli sydänkohtaukseen 1973. McNamara 1995, 98, 99, 294, 314; Muslin & Jobe 1991, 18, 53; Bornet 1983, 2-3, 15-17, 38.

¹⁴ Summers 1995, 96-98; Herring 1986, 121.

¹⁵ Herring 1986, 140; Zaffiri 1994, 147.

¹⁶ Herring 1986, 179, 181; Davidson 1988, 465; McNamara 1995, 313.

¹⁷ Tet -offensiivi oli kommunistien massiivinen hyökkäys Etelä-Vietnamia vastaan. Tavoitteena oli valloittaa Etelä-Vietnamin kaupungit, sekä aiheuttaa mahdollisimman suuri tappioita liittoutuneiden joukoille, mikä voimistaisi sodanvastaista liikettä Yhdysvalloissa. Hyökkäykset päättyivät liittoutuneiden torjuntavoittoon ja kommunistien täydelliseen sotilaalliseen tappioon. Tästä huolimatta kommunistit saavuttivat selvän psykologisen voiton.

Yhdysvalloissa media raportoi vain liittoutuneiden tappioista. Televisiokuvat verisistä katutaisteluista saivat myrskyisän ja epäuskoksen vastaanoton, mikä johti julkisen mielipiteen kääntymiseen lopullisesti sodanvastaiseksi Yhdysvalloissa. Davidson 1988, 473- 475, 483-486; Herring 1986, 186-191.

¹⁸ Herring 1986, 186-191; Davidson 1988, 473-475, 483-486; Summers 1995, 130.

¹⁹ Toimeenpanoelimeillä (Executive Branch) on suurin valta liittovaltion johdossa. Presidentin johtama hallitus vastaa lain ja asetusten täytäntöönpanosta, sekä liittovaltion muiden elinten koordinoinnista. Presidentillä on myös veto-oikeus

samalla myös pääministeri. Hän on myös puolueensa puheenjohtaja. Presidentti johtaa toimeenpanoelintä, ollen näin liittovaltion ylin virkamies. Hän nimittää myös korkeimmat virkamiehet ja tuomarit tehtäviinsä, sekä ratifioi valmistellut lait. Hän voi myös kumota ne veto-oikeudellaan. Presidentti toimii myös armeijan ylipäällikkönä. Hän voi oikeuttaa sotavoimien käytön ulkomailla ilman sodanjulistusta, mutta varsinaiseen sodanjulistukseen tarvitaan kongressin hyväksyntä. Presidentin alaisuudessa olevat keskeiset elimet ovat ulkoministeriö²⁰, puolustusministeriö²¹ sekä Kansallinen turvallisuusneuvosto (NSC)²². NSC toimii presidentin avustajana ulkopoliittisissa päätöksissä. Se toimii samalla myös presidentin pääasiallisena eri hallintoelimien koordinoitikanavana.²³ Yhdysvaltojen presidentillä on siis huomattavat ja laajat valtaoikeudet verrattuna useisiin muihin länsimaihin.

Presidentti Johnsonin hallinto

Lyndon B. Johnsonin hallinto muodostui pitkälti hänen edeltäjänsä, presidentti Kennedyn, hallinnon pohjalta. Ulkoministerinä jatkoi Dean Rusk²⁴, josta tuli Johnsonin läheisimpiä työtovereita. Puolustusministerinä jatkoi niin ikään Robert S. McNamara²⁵. Johnsonin tärkeimpinä neuvonantajina toimivat kansallinen turvallisuusneuvonantaja McGeorge Bundy²⁶ sekä JCS:n

lakialoitteisiin. Lainsäädäntöelin (Legislative Branch) koostuu Yhdysvaltojen kongressista. Se on kaksikamarinen, jakaantuen senaattiin ja edustajainhuoneeseen. Jokaisella liittovaltiolla on edustajansa kongressissa. Kongressilla on suurin lainsäädäntövalta liittovaltiossa. Sen tehtävänä on säätää ja hyväksyä liittovaltion lakeja, säädellä kaupankäyntiä ja verotusta, päättää budjetista ja tarvittaessa julistaa sotia. Kongressilla on myös veto-oikeus. Oikeuselin (Judicial Branch) koostuu Yhdysvaltojen korkeimmasta oikeudesta sekä alemman tason tuomioistuimista. Oikeuselin tulkitsee lakia ja tekee ennakkopäätöksiä. Korkein oikeus toimii myös ylimpänä oikeusistuimena, jossa käsitellään suurempia, liittovaltion ja perustuslaillisia oikeusasioita. Shea 1984, 88–91, 252–276, 324–327; Wikipedia, elektroninen tietosanakirja http://en.wikipedia.org/wiki/United_States (katsottu 6.4.2008).

20 Ulkoministeriö vastaa ulkopoliittisista ja diplomaattisista asioista sekä koordinoi edustajistojen toimia. Wanamaker 1966, 21.

21 Puolustusministeriö vastaa kansallisista puolustusjärjestelyistä. Puolustusministeri johtaa ministeriötä, toimien myös presidentin pääasiallisena puolustuspoliittisena neuvonantajana. Puolustusministeriön alaisuudessa toimii Yhdysvaltojen aselajien johtajien neuvosto Joint Chiefs of Staff (JCS). Neuvosto koostuu maa-, meri- ja ilmavoimien sekä merijalkaväen komentajista. Neuvoston tehtävänä on koordinoida asehaarojen toimia, sekä toimia ylempien henkilöiden sotilasneuvonantajina. Kesseli 1998, 90; Leskinen 1998, 25.

22 Kansallinen turvallisuusneuvosto (National Security Council, NSC) koostuu presidentistä, varapresidentistä, ulko-, valtiovarain- ja puolustusministeristä sekä eri alojen korkeimmista neuvonantajista. Nicholas 1980, 96.

23 Nicholas 1980, 96 – 97, 101–105; Shea 1984, 279 - 298.

24 Dean Rusk (1909–1994) oli lakimies ja poliitikko. Hän toimi Kennedyn ja Johnsonin hallitusten ulkoministerinä 1961–1969. McNamara 1995, 354; Schoenbaum 1988, 410.

25 Robert S. McNamara (1916-) toimi presidentti Kennedyn ja presidentti Johnsonin hallitusten puolustusministerinä 1961–1968. Hän toimi sitä ennen professorina Harvardin yliopistossa sekä Ford Motor Companyn toimitusjohtajana. McNamara oli 1968–1981 Maailman Pankin johtajana. Johnson 1971, 20; Davidson 1988, 393.

26 McGeorge Bundy (1919–1996) toimi Kennedyn ja Johnsonin hallitusten kansallisena turvallisuusneuvonantajana 1961–1966. Hän kannatti aluksi Vietnamin sodan eskalaatiota, mutta muutti myöhemmin mielensä. Johnson 1971, 21; McNamara 1995, 347.

puheenjohtaja kenraali Earle G. Wheeler²⁷. Bundyn tilalle tuli myöhemmin Walt Rostow²⁸.

Lyndon Johnson pyrki jatkamaan Kennedyn politiikkaa omassa hallituksessaan. Miesten johtamistyyli oli kuitenkin erilainen, vaikuttaen olennaisesti hallinnon toimintaan. Kennedyn hallintotyyli oli ollut joustava, luova sekä liikaa byrokratiaa välttävä. Johnsonin tyyli oli selkeästi byrokraattisempi, jossa vakiintuneilla hallintorakenteilla oli keskeinen osa. Keskeinen piirre Johnsonin presidenttikaudessa oli, että hän pyrki keskittämään vallan pienelle eliittijoukolle hallinnon sisällä. Tämän vuoksi hallintokauden erityispiirteeksi muodostuikin *Tiistai-lounas*-instituutio, jossa presidentti yhdessä tärkeimpien neuvonantajiansa kanssa teki useimmat merkittävimmistä päätöksistä. Tämän jälkeen nuo päätökset vietiin käsiteltäviksi suurempiin kokouksiin.²⁹ Vallan keskittämällä oli myös se tarkoitusperä, että se vähensi Johnsonin pelkäämien mediavuotojen riskiä.³⁰

Johnsonin johtamistyyli oli pitkälti mikrojohtamista. Hänen johtamistyyliinsä kuului alaisten omaaloitteisuuden suosiminen, mutta hän piti lopullisen päätösvallan aina itsellään. Gouldin mukaan Johnson uskoi osaavansa itse asiat paremmin kuin alaisensa. Johnsonin tyyliin kuuluikin valvoa alaisiaan tarkasti, mikä johti usein hänen puuttumiseensa heidän yksityiselämäänsä. Tyypillistä hänelle olivatkin impulsiiviset puhelinsoitot alaisilleen, joskus jopa keskellä yötä. Tämä sai osan alaisista tuntemaan, että *presidentti hengitti jatkuvasti niskaan*. Toisaalta hänen sekaantumisensa prosesseihin sai joskus aikaan myös parempia tuloksia.³¹ Johnson osasi olla lempeä alaisiaan kohtaan, mutta vaikeuksiin joutui, jos asettui poikkiteloin hänen tielleen. Erityisen suuresti Johnson ärsyyntyi alaisten toimesta tapahtuneista mediavuodoista. Johnson pyrki käyttämään henkilökohtaisissa kohtaamisissa hyödykseen omia persoonallisia ominaisuuksiaan, kuten suurta fyysistä kokoaan ja mestarillisia suostuttelutaitojaan. Hän omasi myös kyvyn löytää henkilöiden heikkoudet ja pystyi käyttämään niitä hyväkseen omien intressiensä ajamiseen. Johnsonille oli myös tyypillistä käyttää henkilökohtaisissa kontakteissaan apuna liioittelua ja petosta.³²

Presidentti Johnson on kuuluisa myös äärimmäisen rankasta työaikataulustaan. Hän heräsi yleensä

27 Earle G. Wheeler (1908–1975) toimi JCS:n puheenjohtajana 1964–1970. Wheeler oli voimakas sodan eskalaation kannattaja, mutta pyrki olemaan mahdollisimman diplomaattinen suhteessaan esimiehiinsä. McNamara 1995, 356; Walt Rostowin haastattelu, 21.3.1969, 24. Elektroninen dokumentti.

28 Walt W. Rostow oli (1916–2003) taloustieteilijä ja presidentti Johnsonin turvallisuuspoliittinen neuvonantaja 1966–1969. Hän kannatti voimakkaita sotilaallisia toimia Pohjois-Vietnamia vastaan. McNamara 1995, 354.

29 Walcott & Hult 1995, 174, 180; Redford & Bisset 1981, 220.

30 Muslin & Jobe 1991, 18, 53; Spragens 1988, 477–481; Bornet 1983, 15–17, 38.

31 Gould 2003, 138.

32 Gould 2003, 140; Muslin & Jobe 1991, 18, 53.

aamulla kello 6.30 ja aloitti päivänsä tilannekatsauksilla, vielä sängyssä ollessaan. Jopa suihkun ja wc-toimien ajan hän saattoi sanella neuvonantajalleen muistiota. Päivien aikana hän vastaanotti kymmeniä vieraita, kävi keskusteluja alaisten kanssa, sekä teki kymmeniä puhelinsoittoja. Mennessään nukkumaan hän saattoi vielä lukea myöhään aamuyöhön raportteja. Tämän seurauksena yöunet jäivät monesti lyhyiksi. Johnson olikin työnarkomaani, käyttäen jokaisen hetkensä päivästä maansa johtamiseen. Rankat työtavat heikensivät niin itse presidentin, kuin myös useimpien alaistenkin terveyttä.³³ Merkittävä piirre presidentin työtavoissa oli se, että hän vaati alaisiltaan samanlaista omistautumista työlleen kuin hänellä itsellään oli. Hänen tiedetäänkin sanoneen, että *minulla ei ole käyttöä kahdeksan tunnin miehille*.³⁴

2. Valtateorioista

2.1. Robert Dahlin valtateoria

Tarkastelen tutkielmani ensimmäisessä osiossa presidentti Johnsonin vallankäyttöä Robert A. Dahlin valtateorioiden näkökulmasta. Dahlin käsitykset vallasta liittyvät olennaisesti *vallan neljän kasvon* -teorioihin. Jotta ymmärtäisimme Dahlin teoriaa, on syytä keskittyä aluksi siihen, miten Dahl näkee politiikan ja poliittisen järjestelmän. Dahl esittää, että politiikkaa on kaikkialla. Se on vallan käyttöä suhteessa toiseen henkilöön tai yhteisöön. Näin ollen poliittinen järjestelmä on Dahlin mukaan jokainen inhimillisten suhteiden pysyvä muodostuma, jossa vallalla, hallitsemisella ja auktoriteetilla on merkitsevä osuus.³⁵ Dahl myöntääkin, että käsite on erittäin laaja, eikä siihen löydy yksiselitteistä vastausta. Hänen mukaansa on olemassa yhteisöjä, jotka eivät ole puhtaasti poliittisia. Tällöin ihmiset kokevat muutakin kuin valta- ja auktoriteettisuhteita. Dahlin mukaan poliittisille järjestelmille on tyypillistä pyrkimys poliittiseen vaikutusvaltaan sekä vallan epätasainen jakautuminen. Dahl pitää näitä pyrkimyksiä luonnollisina, sillä politiikan tarkoituksena on ajaa jonkin tietyn yksilön tai yhteisön etuja ja näkemyksiä. Jotkut osapuolet omaavat enemmän poliittisia voimavaroja kuin toiset. Tällöin he kykenevät saavuttamaan suurempaa poliittista vaikutusvaltaa kuin toiset. Dahlin mukaan tämä onkin riippuvainen eroista voimavaroissa, poliittisissa taidoissa sekä siitä, miten voimavaroja käytetään. Poliittinen johtajuus puolestaan

33 Bornet 1983, 15–18 ; Califano 1991, 27.

34 *An eight-hour man ain't worth a damn to me*. Bornet siteeraa Johnsonia. Bornet 1983, 38.

35 Dahl 1971, 18.

merkitsee Dahlille vallan ylintä käyttäjää. Johtajan valta-asema määräytyy sen perusteella, mikä on hänen vaikutusvaltansa suhteessa alaisiin. Täten johtajuus saa legitimizeettinsä, toisin sanoen auktoriteettinsa, johtajuutta ympäröivästä organisaatiosta. Dahlin näkemyksessä näin organisaation luoma valta-asema toimii johtajan vallan legitimoijana. Toisaalta Dahl esittää, että todellinen johtajan valta ilmeneekin vasta organisaation ulkopuolella, jolloin organisaation säännöt ja normit eivät luo valmista auktoriteettiasemaa. Tällöin henkilön ominaisuudet toimivat tuon aseman luojana.³⁶

Dahl näkee vaikutusvallan suhtena yksilöiden, ryhmien, organisaatioiden tai valtioiden välillä. Hän esittää tämän suhteen siten, että henkilö A saa B:n toimimaan tavalla, jolla tämä ei muutoin toimisi. Toisin sanoen A saa B:n muuttamaan käyttäytymistään. Tämä suhde on puhtaasti kausaalinen. Dahl kuitenkin huomauttaa, ettei tämä suhde ole välttämättä näin yksinkertainen. Mahdollisesti tilanne voi olla niin, että A:n pyrkimykset saavatkin B:n jatkamaan tekemistään, jonka tämä olisi lopettanut ilman A:n vaikutusvaltaa. Toinen mahdollinen tilanne on se, että A lisääkin vain B:n preferenssejä tehdä A:n haluamalla tavalla. Lisäksi on tavallista, että mukana on myös henkilö C. Tämä monimutkaistaa tilannetta. Saadakseen B:n tekemään haluamallaan tavalla, on A:n kyettävä voittamaan C:n vaikutusvalta henkilöön B. Edellä kuvaillut valtasuhteet ovat ennen kaikkea suoraa vallankäyttöä, eli ilmivaikutusvaltaa, jossa vallan määrä määräytyy sen perusteella, miten paljon henkilö muuttaa käyttäytymistään. Dahlin mukaan vallankäyttöä esiintyy myös potentiaalisena muotona, eli piilovaikutusvaltana. Tällöin henkilön A ei tarvitse käyttää missään vaiheessa ilmivaikutusvaltaa. Muut henkilöt uskovat A:n omaavan vaikutusvaltaa, jota hän *voisi* käyttää, jos päätökset eivät häntä miellyttäisi. Voidaankin puhua suuresta luontaisesta auktoriteetista. Dahl kuitenkin myöntää, että potentiaalisen vaikutusvallan mittaaminen ja tutkiminen on hankalaa.³⁷

Olennessa osassa Dahlin vallankäytön näkemyksissä ovat konfliktitilanteet. Dahl katsoo, että konflikti on välttämätön edellytys valtasuhteelle. Aina on olemassa mahdollisuus, että vallankäytön kohde olisi tehnyt ilman vallankäyttäjän puuttumista eri tavalla. Hänen mukaansa konfliktitilanteeseen jouduttaessa toimijoilla on kolme vaihtoehtoa: umpikuja, pakkovallan käyttö tai rauhanomainen selvittely. Umpikujatilanne vallitsee niin kauan, kuin kumpikaan ei suostu muuttamaan käyttäytymistään, tukkien näin toistensa mahdollisuudet. Umpikujatilanteen uhatessa,

36 Dahl 1971, 18 – 19, 39–42, 77– 80.

37 Dahl 1971, 39–44, 65.

vallankäyttäjä voi turvautua pakkovallan käyttämiseen haluttujen tuloksien saavuttamiseksi. Tällöin vallankäyttäjä luottaa valtansa ja auktoriteettinsa legitimitettiin. Rauhanomaisessa ratkaisussa toimijat pitävät sovittelua parhaimpana ja tuloksekkaimpana vaihtoehtona. On kuitenkin huomioitava, että toisten osapuolten rauhanomainen ratkaisu on jollekin toiselle toimijalle pakkovaltaa.³⁸

2.2. Bachrachin & Baratzin valtateoria

Peter Bachrach ja Morton Baratz näkevät vallan laajemmin kuin Dahl. He esittivät, että Dahlin näkemyksen lisäksi on olemassa myös vallan toinen ulottuvuus, toinen kasvo. Vallan toisessa ulottuvuudessa huomio laajennetaan prosesseihin, jotka määrittävät mitkä asiat päätyvät poliittisen päätöksenteon piiriin; mitkä ovat poliittisessa agendassa mukana, mitkä eivät. Näin vallankäyttäjä muokkaa poliittista prosessia ja agenda siten, että ainoastaan vallanpitäjän kannalta 'turvalliset' asiat nousevat julkisen päätöksenteon piiriin. Bachrachin ja Baratzin näkemyksissä esiintyykin vahvana jako pluralisteihin ja elitisteihin. Heidän mukaansa valta on erittäin keskittynyttä. Pluralistien näkemyksissä valta on ennen kaikkea konkreettista päätöksentekoa, jossa tulokset ovat nähtävissä. Bachrachin ja Baratzin mukaan asia ei kuitenkaan ole näin, vaan asioita päätetään myös 'kulissien takana' vailla julkista keskustelua. Tämä elitistinen ryhmittymä kykenee myös ohjailemaan asioita, jotka päätyvät poliittiselle julkiselle foorumille. Bachrachin ja Baratzin mukaan tällaisella ryhmittymällä on todellista valtaa. Bachrach ja Baratz kritisoivatkin Dahlia siitä, ettei tämä ota huomioon näitä seikkoja, vaan keskittyy vallan yksiulotteiseen, vallan näkyvään tarkasteluun.³⁹ Keskeisessä asemassa Bachrachin ja Baratzin ajattelussa onkin *ei-päätöksenteko* (nondecisionmaking). *Ei-päätöksenteko* on heidän näkemyksissään kytköksissä tietyn eliitin pyrkimykseen turvata oma valta-asemansa. Vallankäyttäjä voi ohjata ja muokata muutosvaatimuksia siten, että ne vaiennetaan jo ennen niiden esille nousemista, pidetään näkymättömissä, estetään niiden pääsy päätöksentekoareenalle, muokataan tai jopa mitätöidään ne toteuttamisvaiheen aikana. Vallan toiset kasvot sisältävät myös seuraavanlaisia vallankäytön menetelmiä: vaikutusvalta (näkyvä ja näkymätön), kannustimet, suostuttelu, manipulaatio, auktoriteetin käyttö ja pakkovallan käyttäminen.⁴⁰

38 Dahl 1971, 118 – 122; Dahl 1967, 6; Dahl 1985, 274–275, 282.

39 Bachrach & Baratz 1974, 8-9.

40 Lukes 1977, 18- 20, 25.

Bachrachin ja Baratzin valtanäkemyksissä poliittista valtaa ei tule sekoittaa muihin valtakäsitteisiin. Heidän näkemyksessään poliittinen valta eroaa siinä, että se vaatii ympärilleen valta-ympäristön, joka koostuu henkilöistä. Täten valta ilmeneekin henkilön A suhteessa henkilöön B. Myös Bachrachin ja Baratzin näkemyksessä valta ilmenee konfliktitilanteiden kautta. Valtasuhde ilmenee vain jos henkilö B tottelee henkilöä A. B:n päätökseen vaikuttaa myös pelko A:n toteuttamista sanktioista. Myös Bachrach ja Baratz tunnustavat vallankäyttäjän potentiaalisen vallan olemassaolon.⁴¹ On huomattava, että auktoriteetti ei Bachrachin ja Baratzin näkemyksissä ole muodollinen vallan muoto, institutionaalinen valta, vaan enemmänkin kommunikaation ja suhteen luoma. Auktoriteettihahmon näkemykset ovat luonnollisia ja rationaalisia vallankäytön kohteena olevalle, joten hän ei kyseenalaista näitä. Auktoriteetin voi helposti menettää epärationaalisella kommunikaatiolla. Auktoriteettiasema voi myös muuttua vallaksi. Tällöin puhutaan jo vallan neljännessä kasvosta, vallan legitimoitumisesta.⁴² Vaikutusvalta on puolestaan Bachrachille ja Baratzille vallan ilmiö, jossa vallankäyttäjä saa vallankäytön kohteena olevan muuttamaan käyttäytymistä. Ero vallankäyttöön on se, että vallankäyttö riippuu potentiaalisista sanktioista, kun taas vaikutusvalta ei. Näiden välinen ero on kuitenkin häilyvä. Vaikutusvallalla ja manipulaatiolla on selkeä ero; manipulaatiotilanteessa vallankäyttäjä naamioi tarkoituksensa ja jos hän onnistuu, vallankäytön kohde ei edes havaitse, että häneltä vaaditaan jotain. On huomattava myös vaikutusvallan ja vallan suhteesta, että ne ovat suoraan verrannollisia toisen vahvistaessa toista. Tilanne voi kääntyä myös negatiiviseksi.⁴³ Bachrach ja Baratz huomauttavat myös, etteivät yksilön hallussaan pitämät vallan instrumentit johda välttämättä siihen, että yksilöllä olisi itsessään valtaa. Tuo valta ilmenee vain suhteessa muihin henkilöihin ja siihen, miten paljon yksilö onnistuu muuttamaan toisen käyttäytymistä.⁴⁴ Tässä suhteessa he myötäilevätkin Dahlin näkemyksiä jokaisen henkilön omaavasta luontaisesta auktoriteetista.

Minkälaisena päätöksentekoprosessi sitten ilmenee Bachrachin ja Baratzin ajattelussa? Päätöksentekoprosessi on heidän ajattelussaan monitasoinen. Ensimmäisessä tasossa kartoitetaan, kuka tai ketkä osallistuvat varsinaiseen päätökseen. Seuraavaksi kartoitetaan vaikutuskanavat, joiden avulla päätös toteutetaan. Vaikutuskanavat ovat rajattuja, mutta monitasoisia. Ne voivat koostua henkilökohtaisista kohtaamisista, tai lobbausryhmistä. Seuraavassa vaiheessa päätöksentekijät punnitsevat, mitkä vaikutukset päätöksellä on esimerkiksi yleiseen mielipiteeseen ja miten nämä mahdolliset vaikutukset heijastuvat valittuun toimintasuuntaan. Seuraavaksi

41 Bachrach & Baratz 1970, 7, 19 – 26.

42 Bachrach ja Baratz 1974, 36.

43 Bachrach ja Baratz 1974, 31.

44 Bachrach ja Baratz 1974, 19.

kartoitetaan, mitkä epätäydellisyydet, tiedoissa tai verkostoissa vaikuttivat päätökseen ja mitä ratkaisevia tekijöitä oli toimijoiden käyttäytymisessä. Tällöin täytyy kartoittaa, mitkä tekijät vaikuttavat toimijoiden ajatteluun, hierarkiaan ja odotettuihin reaktioihin? Lopulta seuraa päätöksen toimeenpano. Tässä vaiheessa auktoriteettiasema on tärkeä. Luonnollista on päätöksestä saatu palaute, joka on prosessin viimein vaihe. Palautteen avulla toimija voi muovata käyttäytymistään.⁴⁵

Bachrach ja Baratz määrittävät päätöksenteon olevan *valintaa eri toimintavaihtoehtojen välillä*. Tällöin vallankäyttäjä määrittelee eri toimintavaihtoehtot, joiden kesken päätös valitaan. Tämä onkin vallan toisen kasvun mukaista *toimintavaihtoehtojen rajoittamista*. Toimintavaihtoehtojen rajoittaminen on itse asiassa myös kytköksissä vallan ensimmäisen kasvun mukaiseen suoraan vallankäyttöön. Menetelmä onkin käytännössä rajatapausta näiden kahden kasvun välillä. Bachrach ja Baratz sivuavat myös vallan kolmannen ulottuvuuden näkemyksiä, esittämällä että joskus vallankäyttäjät voivat vedota yleiseen moraaliseen sääntöihin ja lakiin leimaamalla jonkin uudistuspyrkimyksen näiden vastaiseksi. Bachrach ja Baratz näkevät vallan laajemmassa mittakaavassa kuin Dahl. Heidän mukaansa valta itsessään ei ole ainut tekijä päätöksen syntymisessä. On tilanteita, jossa valta ei ole laisinkaan mukana, vaan päätöksentekijöiden käytös ja auktoriteetti voivat vaikuttaa päätöksen syntymisessä. Bachrachin ja Baratzin mukaan on olemassa myös päättämättömiä päätöksiä (Decisionless decisions) jolloin asiat vain *tapahtuvat* ilman varsinaista selkeää päätöstä. Tällainen on tilanne, jossa tavoitetta kohti on edetty pienin askelin pitkällä aikavälillä. Lopulta ollaan siinä pisteessä, ettei suunnan muuttaminen päätöksellä ole mahdollista. Tällainen käytäntö on kytköksissä inkrementaaliseen päätöksentekoon.⁴⁶

Bachrachin ja Baratzin näkemykset ovat saaneet paljon kritiikkiä osakseen. Esimerkiksi Steven Lukes kritisoi liiallista keskittymistä behaviorismiin. Hänen mielestään teoria ei ota huomioon preferenssien muokkaamista, joka on osa niin sanottua vallan kolmatta dimensiota. Keskittyminen behaviorismiin ja päätöksenteon seurauksiin sulkee pois poliittisen kanssakäymisen muut tekijät. Lukes kuitenkin myöntää, että vallan toisen ulottuvuuden teoria on selkeää edistystä ensimmäisen ulottuvuuden teorioihin nähden.⁴⁷

45 Bachrach ja Baratz 1974, 52-63.

46 Bachrach & Baratz 1974, 39 – 46.

47 Lukes 1977, 21 – 22.

2.3. Lyhyt katsaus valtateorioiden nykyasemaan

Mikä on sitten näiden valitsemieni valtateorioiden asema muiden valtateorioiden joukossa? Mikä on niiden relevanttius nykypäivänä? Valtaa on tutkittu ja analysoitu lukemattomien teoreetikkojen toimesta. Mielenkiinnon kohteet ovat vaihdelleet yksilöllisestä vallasta valtarakenteisiin, valtakommunikaatiosta aina valtaan organisaatiotasolla. Eri teorioiden ja näkemysten kirjo on valtava.⁴⁸ Valitsemani valtateoriat kuuluvat behavioristiseen ja pluralistiseen koulukuntaan.

Miten valtaa on sitten analysoitu näissä eri teorioissa? Valtaa ovat tutkineet ja analysoineet monet ajattelijat aina Platonista, Machiavellista ja Hobbesista lähtien. 1900-luvulla valta on kiinnostanut lukuisia tutkijoita. Esimerkiksi Max Weber näki vallan riippuvaiseksi ihmisen tahdosta. Myös Weber näki, että sosiaalinen suhde on vallan olemassaololle ehdoton edellytys. Weberin teoria keskittyy byrokraattiseen valtaan, erityisesti hallitsemisen näkökulmasta. Tuohon hallitsemiseen Weber liitti kolme vallan legitimoimisen kulmakiveä: karismaattisuus, perinteisyys ja rationaalisoikeudellisuus (Rational-legal). Weber näki organisatorisen vallan osana ihmisen mekaniisaatiota ja rutinoitumista, mitkä olivat hänen mukaansa riski vapaudelle ja organisaation omille demokraattisille toiminnoille.⁴⁹

Dahlin, sekä Bachrachin ja Baratzin teorioiden jälkeen valtateoriat ovat saaneet uusia näkökulmia. Steven Lukes esitti oman näkemyksensä 1970-luvulla, kritisoiden Dahlia sekä Bachrachia ja Baratzia näiden teorioiden pyrkimyksistä liiallisiin yksinkertaistuksiin. Lukes esitti, että on olemassa myös vallan kolmas kasvo, joka keskittyy ideologiseen valtaan. Tämä tarkoittaa, että vallankäyttäjä muokkaa vallankäytön kohteena olevan ideologisia preferenssejä vallankäyttäjälle sopiviksi. Tämä tapahtuu muun muassa koulutuksen ja propagandan avulla. Lukesin mukaan kolmas kasvo on kaikista voimakkain, sillä se saa ihmiset kannattamaan vallankäyttäjän näkemyksiä, vaikka ne olisivat ristiriidassa ihmisen omien etujen kanssa. Lukes siis tunnustaa vallan ensimmäisen ja toisen kasvun olemassaolon, mutta kritisoi ennen kaikkea niiden liiallista keskittymistä behaviorismiin. Hän pitää niitä liian individualistisina, jolloin unohdetaan muut päätöksiin vaikuttavat tekijät. Lukes kritisoi näitä valtateorioita myös siitä, että ne keskittyvät liikaa konfliktin olemassaoloon. Vallan kolmannessa kasvossa tuota konfliktia ei ole näkyvissä, koska

48 Katso esimerkiksi Lukes 1986.

49 Sadan 2004, 35.

vallankäyttäjä on onnistunut muuttamaan ideologisia tekijöitä niin, etteivät vallankäytön kohteena olevat kokevat näkemykset oikeiksi, legitiimeiksi, jolloin konfliktia ei pääse syntymään. Lukes mittaakin valtaa sen perusteella, miten ideologista ulottuvuutta pystytään muokkaamaan ja miten paljon ne eroavat kohteena olevan henkilöiden alkuperäisistä preferensseistä. Lukes kuitenkin tunnustaa, että tuo mittaaminen on erittäin vaikeaa.⁵⁰ Tämä Lukesin näkemys on erittäin kuuluisa ja laajalti arvostettu. Lukesia pidetäänkin teoreetikkona, joka nosti vallan tutkimisen kiinnostuksen yhteiskunnallisesta vallasta valtaan itsessään.⁵¹

Michel Foucault puolestaan laajensi vallan käsitteen sosiologian kaikkialle yhteiskuntatieteiden kentille. Hänen vaikutuksestaan vallan empiirinen tutkimus lisäsi suosiotaan. Nyt huomio kiinnitettiin yhä enemmän siihen, kuka pitää valtaa hallussaan. Vallan jakaantuminen on myös yksi keskeisiä hänen löydöksistään. Keskeistä Foucaultin teoksissa on, että ne ylittävät tieteiden lokeroinnin rajoja. Myöhemmissä kirjoituksissa hän keskittyi erityisesti tiedon ja vallan yhteyksiin. Foucaultin mukaan jokainen yksilö omaa tietoutta myös käyttäen valtaa.⁵²

Anthony Giddens on taas puolestaan yksi tunnetuimpia yhteiskuntateoreetikkoja. Hän käsitteli valtaa strukturalismin näkökulmasta, jossa kaikki ihmistoiminta tapahtuu, ainakin osittain, ennalta annettujen yhteiskunnallisten normien perusteella. Giddens näkeekin vallan näin ollen oleellisena osana tätä rakennetta. Valtaa käyttävät ihmiset, jotka myös luovat valtaa ja rajoittavat sitä. Valta on siis Giddensille osa sosiaalinen tekijä, joka vaikuttaa niin yhteiskunnan 'komponentteihin' kuin myös vallankäyttäjiinsä. Valta on samalla näin sidoksissa normeihin ja sääntöihin sekä intresseihin. Giddensin näkemyksessä henkilö, joka käyttää valtaa olisi voinut toimia toisin, niin kuin myös vallankäytön kohteena ollut henkilökkin.⁵³ Tässä mielessä hän myötäilee Dahlin näkemyksiä vallan perusideasta. Mitä Giddens tähän lisää, on se, ettei tätä suhdetta voida täysin ymmärtää suhteuttamatta tätä sosiaalisen rakenteen tuomaan kontekstiin jossa tämä tapahtuu. Näin ollen valta on aina erottamaton osa sosiaalista rakennetta.⁵⁴

John Gaventa on myös yksi modernimmista valtateoreetikoista, tutkien erityisesti *hiljaisen hyväksynnän* merkitystä vallankäytössä. Hän näkee, että sosiaaliset eliitit pyrkivät estämään konfliktien nousemisen yhteiskunnassa esimerkiksi eväämällä eri ryhmittymien osallistumisen

50 Lukes 1977, 23–25.

51 Sadan 2004, 37.

52 Sadan 2004, 37.

53 Sadan 2004, 38.

54 Ibid.

päätöksentekoprosessiin, saavuttaen näin hiljaisen hyväksynnän toimilleen. Vastaryhmittymät tyytyvät tällöin passiiviseen rooliin, eivätkä edes pyri konfliktiin eliitin kanssa. Gaventan näkemys on osittain sidoksissa Dahlin, Bachrachin ja Baratzin sekä Lukesin näkemyksiin eliittien ja muiden osapuolien suhteesta. Se olikin pyrkimys yhdistää nämä kolme vallan eri kasvoa valtaprosessien selitysmalliksi.⁵⁵

Miten tämän katsauksen perusteella valitsemani valtateoriat sitten näyttäytyvät nykyisessä yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa? Voidaanko niiden tapaa tulkita valtasuhteita enää pitää relevanttina? Ainakaan näiden tarkastelemiä teorioiden perusteella ei ole havaittavissa, että Dahlin tai Bachrachin ja Baratzin teorioiden perustavanlaatuisia argumentteja olisi kumottu. Jokainen uusi tulkinta on tuonut teoriaan uusia piirteitä ja uusia osa-alueita, joita Dahl, Bachrach tai Baratz eivät mahdollisesti ottaneet huomioon. Jokaisessa teoriassa nuo vallan peruselementit; sosiaalinen konteksti ja vallan näkyminen sosiaalisten suhteiden kautta ovat esillä. Jokainen teoria tunnustaa, että tietynasteinen arvostusjärjestelmä, konflikti on olemassa ja sitä esiintyy myös tiedostamattomana elementtinä.

55 Sadan 2004, 39, 44.

3. Empiirinen tarkastelu Dahlilaisen vallankäytön näkökulmasta

3.1. Johnsonin vallankäyttö hallinnon sisäisissä keskusteluissa

Strategiset keskustelut presidentin suoran vallankäytön foorumina

Tässä luvussa tarkastelen keskeisiä esimerkkejä presidentin suorasta vallankäytöstä hallinnon sisäisissä strategisissa keskusteluissa Dahlin valtateoriaa soveltaen. Ensimmäinen esimerkeistäni liittyy tilanteeseen, jossa Johnsonin hallinto pohti Pohjois-Vietnamin pommittamisen aloittamista vastauksena kommunistien aggressioihin. Strategisissa keskusteluissa Johnsonin hallinto päätyi mittavan operaatio Rolling Thunderina tunnetun pommituskampanjan aloittamiseen.⁵⁶

Vallankäytön kannalta päätös aloittaa mittava ilmasota on mielenkiintoinen. Päätös pommituksien aloittamisesta ei ollut suinkaan yksimielinen Johnsonin hallinnossa. Vastakkain olivat gradualismia⁵⁷ kannattavien siviilivirkamiesten ja voimakasta sotilaallista voimankäyttöä kannattavien sotilashenkilöiden näkemykset.⁵⁸ Presidentti pyrki pysyttelemään keskellä, rakentaen konsensusta osapuolien välille ja tarjoten kompromisseja. Käydyissä keskusteluissa Johnson oli selkeästi vastaiskujen kannalla. National Security Councilin hätäistunnossa keskusteltiin ehdotetuista vastatoimista. Istunnossa presidentti kuunteli jokaisen mielipidettä, myös iskuja vastustavien. Tämän jälkeen hän teki päätöksen aloittaa isku.⁵⁹ Yhdysvaltojen rajoitetut ilmaiskut eivät kuitenkaan tuottaneet tuloksia ja kommunistien toiminta jatkui Etelä-Vietnamissa. Johnsonin hallinnon oli etsittävä uusia ratkaisuja tilanteeseen.⁶⁰

Päätöstä edelsi vilkas keskustelu Johnsonin ja lähimpien virkamiesten kesken. Eriäviä mielipiteitä esiintyi, mutta päätös saatiin aikaan.⁶¹ Aineiston antaman kuvan pohjalta on selvää, että presidentti

56 Operaation tavoitteena oli pakottaa Pohjois-Vietnam lopettamaan tukensa Vietkong-sissiliikkeelle sekä pakottaa kommunistit diplomaattisiin neuvotteluihin. Tuo pommituskampanja tuli kestämään lyhyitä taukoja lukuun ottamatta koko Vietnamin sodan ajan. Davidson 1988, 336–337; Summers 1995, 96.

57 Gradualistisessa strategiassa ilmasotaa tulisi laajentaa asteittain ja näin pyrkiä ilmaisemaan Hanoille että Yhdysvallat oli tosissaan. Tarkoituksena oli myös välttää Kiinan ja Neuvostoliiton provosoimista mukaan konfliktiin. Käytäntö tuli osoittamaan, että strategia oli tehoton. Davidson 1988, 338–339. Strategiasta lisää luvussa 4.1.

58 Näitä osapuolia kutsuttiin myös Haukoiksi (sodan eskalaatiota kannattava ryhmittymä) ja Kyyhkyiksi (sodan eskalaatiota vastustava ryhmittymä). Davidson 1988, 339–340.

59 Memorandum for the Record, Washington, 7.2. , 1965. Foreign Relations of United States (FRUS), Volume II Vietnam January-June 1965, 78.

60 Davidson 1988, 336–342.

61 Memorandum From Acting Secretary of State Ball to President Johnson, Washington, February 13, 1965. FRUS, Volume II Vietnam January-June 1965, 113. Diary Entry by the Ambassador to the United Kingdom (Bruce), Washington, February 13, 1965. FRUS, Volume II Vietnam January-June 1965, 114.

oli päättänyt voimakkaista sotilaallisesta vastaiskusta.⁶² Hän käyttikin päätösvaltaansa tavoitteen saavuttamiseksi. Mielenkiintoista on se, että vaikka hallinnossa oli sotatoimia vastustavia virkamiehiä, ei aineiston perusteella ole havaittavissa mitään selkeää avointa konfliktia. Näin ollen voidaan tulkita, että vastustajat ovat taipuneet enemmistön edessä, ehkä omaten itsekkin vastaavia näkökantoja. Kysymys herääkin, omasiko presidentti tässä vaiheessa niin suuren auktoriteettiaseman ja potentiaalisen vaikutusvallan, etteivät vastustavat virkamiehet käyneet avoimesti päätöstä haastamaan sanktioiden pelossa? Dahlilainen ajattelutapa vaatisi, että konfliktitila olisi olemassa. Tässä esimerkissä voidaankin mielestäni nähdä, että presidentti käytti organisaation tuomaa valta-asemaa hyväkseen päätöksen muodostamisessa. Vastustavien virkamiesten suostuminen päätökseen kertoo samalla myös presidentin omaavasta potentiaalisesta vaikutusvallasta. Vastustajat kokivat mahdollisesti, että presidentin päättäväistä käyttäytymistä ei tulnaisi muuttamaan ilman konfliktia. Täten heidän silmissään konfliktiin hakeutuminen ei tuottaisi tarpeeksi hyötyä suhteessa haittoihin. Heidän oma poliittinen vaikutusvaltansa saattaisi vähentyä. Toisaalta konfliktitilan puuttuminen voi kertoa siitä, että presidentin päätös koettiin ainoana oikeana vaihtoehtona, mikä Dahlin mittarien avulla tulkittuna näyttäytyy todella suurena vaikutusvallan elementtinä.

Toiseksi esimerkiksi nostan kysymyksen pommituksien oikeanlaisesta toteuttamisesta sekä niistä poliittisista rajoitteista, joita Johnson yhdessä puolustusministeri McNamaran kanssa antoi sodankäynnille. Päätöksenteon keskittyminen Washingtoniin aiheutti sotilaiden mukaan sekaannuksia ilmaoperaatioissa ristiriitaisten käskyjen vuoksi.⁶³ Joint Chiefs Of Staff pyrki vaikuttamaan presidenttiin ja puolustusministeriin tilanteen muuttamiseksi useaan otteeseen.⁶⁴ Kritiikistä huolimatta operaatioiden kontrolli säilyi pitkälti Washingtonissa. Näyttää siltä, ettei Johnson siviilineuvonantajineen ollut edes halukas keskustelemaan muunlaisesta järjestelystä. Tämä johtui mahdollisesti pitkälti Johnsonin autoritaarisesta persoonasta.⁶⁵ Toisaalta JCS:n puheenjohtaja kenraali Earle Wheeler ei käynyt avoimesti haastamaan Johnsonin politiikkaa. Mahdollisesti syynä

62 Itse asiassa pommituksien aloittamisesta oli sovittu jo alustavasti joulukuussa 1964. Valmis suunnitelma helpotti presidentin päätöstä. Davidsonin mukaan presidentti Johnson oli päättänyt vakaasti pysäyttää kommunistien aggressiot Vietnamissa. Johnson tiesi, että jos hän ei tekisi päättäväisiä ratkaisuja, hänen hallintonsa joutuisi ankaran kotimaisen kritiikin kohteeksi, mikä lopulta johtaisi hallinnon tuhoon. Notes on a Meeting, White House, Washington, December 1, 1964, FRUS, Volume I Vietnam, 1964, 432; Instructions From the President to the Ambassador to Vietnam (Taylor), Washington, December 3, 1964, FRUS, Volume I Vietnam, 1964, 435; Davidson 1988, 335.

63 Westmoreland 1976, 119; Davidson 1988, 338-341.

64 Esimerkkeinä mainittakoon seuraavat tapaukset, joissa JCS pyrki laajentamaan ilmasotaa ja vähentämään kontrollia pommituskohteista: Telegram From the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (Wheeler) to the Commander, Military Assistance Command, Vietnam (Westmoreland). Washington, March 1, 1965, FRUS, Volume II Vietnam January-June 1965, 174. Summary Notes of the 559th Meeting of the National Security Council, Washington, June 17, 1966, FRUS, Volume IV, Vietnam, 1966, 159.

65 Muslin & Jobe 1991, 9, 18, 53.

oli Wheelerin kunnioitus auktoriteetteja sekä presidenttiä kohtaan.⁶⁶ Presidentti Johnson kertoo muistelmissaan kallistuneensa gradualistisen lähestymistavan kannattajien näkemyksiin.⁶⁷ Päätös voidaankin nähdä mielestäni yrityksenä rakentaa eräänlainen kompromissi siviili- ja sotilasneuvonantajien välille. Hyväksymällä asteittain laajenevan ilmasodan strategian hän teki myönnytyksiä siviilien näkemyksille. Johnsonin päätös tyydytti myös sotilaiden tarpeita, joskin vain hetkellisesti. Jälkikäteen nähtynä Johnsonin suuri pyrkimys kompromissihakuisiin ratkaisuihin oli virheellinen, sillä se loi pohjan valtakamppailulle hallinnon sisällä. Tämä puolestaan vaikeutti hallinnon toimintaa sekä poliittisten ja sotilaallisten tavoitteiden saavuttamista.

Mielestäni Johnsonin pyrkimys säilyttää ilmasodan kontrolli Washingtonissa on merkittävä suoran vallankäytön ilmentymä. Toimillaan Johnson vähensi sotilaiden sananvaltaa sotatoimien ohjailussa. Dahlin mukaan, jos vallankäyttäjä saa vallankäytön kohteena olevan toimimaan siten, mitä hän muuten kiivaasti vastustaisi, hänen vaikutuksensa on voimakasta.⁶⁸ Johnson pystyikin tässä suhteessa muuttamaan sotilaiden käyttäytymistä, etteivät nämä käyneet avoimeen konfliktiin presidentin kanssa. Dahlin määritelmien mukaan Johnsonilla oli siis suurta vaikutusvaltaa suhteessaan sotilaisiin. Toisaalta sotilaiden jatkuvat pyrkimykset vaikuttaa Johnsonin politiikkaan kertovat siitä, että potentiaalinen konflikti kyti jatkuvasti pinnan alla. Voidaankin katsoa, että Johnsonin valta perustui tässä esimerkissä pitkälti vain presidentin institutionaaliseen asemaan, ei henkilökohtaiseen valtaan. Sotilaat myöntivät presidentin päätöksiin pitkälti kunnioituksestaan organisaatiojärjestystä kohtaan, sekä tietoon siitä, että avoin konflikti vähentäisi heidän vaikutusvaltaansa hallinnossa.

Kolmantena esimerkkinä esittelen kysymystä pommitustauoista, joka muodostui yhdeksi keskeisimmistä kiistoista hallinnon sisällä. Pommitustaukojen tavoitteena oli luoda tilaa diplomaattisille neuvotteluille Pohjois-Vietnamin kanssa, sekä vaientaa Yhdysvaltojen toimiin kohdistuvaa kritiikkiä ulkomailla, kuin myös Yhdysvaltojen sisällä. Ensimmäistä kertaa pommitustaukoa kokeiltiin toukokuussa 1965 puolustusministeri McNamaran ja Pentagonin siviilineuvonantajien toimesta. Tauko päättyi tuloksettomana.⁶⁹ Pommitustaukojen tiimoilta käytiin

⁶⁶ JCS:n heikko asema ja eriyvät, jopa hallinnon kannalta vaaralliset näkemykset saivat McNamaran tietoisesti vähentämään sotilaiden osallisuutta päätöksentekoon, tehden heistä vain neuvonantavan elimen. Hän jopa usein sivuutti heidän osallisuutensa kokonaan sotilasstrategisissa päätöksissä. Summers syyttää tästä Wheeleriä, koska tämä ei pyrkinyt riittävän aktiivisesti mukaan päätöksentekoon. McMaster 1998, 296-298, 300; Summers 1995, 86.

⁶⁷ Johnson 1971, 128 - 130.

⁶⁸ Dahl 1971, 42.

⁶⁹ Smith 1991, 122.

vilkasta keskustelua hallinnon sisällä. McNamaran mukaan lopullinen syy, miksi presidentti taipui taukoon, oli häntä kohtaan noussut kritiikki kongressin edustajien taholta.⁷⁰ Johnson pyrki näin säilyttämään valta-asemansa kongressiin nähden. Pommitustaukoa kokeiltiin toistamiseen jouluna 1965. Tauko päättyi lopulta tuloksettomana tammikuun lopussa. Taukojen aikana Pohjois-Vietnamin joukkojen soluttautuminen Etelä-Vietnamiin vain lisääntyi. Tämän lisäksi Johnsonin hallinnon diplomaattiset tunnustelut epäonnistuivat.⁷¹

Keskusteluissa pommitustauosta Johnson säilytti alusta alkaen skeptisen asenteensa. Presidentin esiintymisessä oli havaittavissa myös epävarmuutta tauon ulkopoliittisista vaikutuksista. Näissä seikoissa presidentti haki tukeaan ulkopoliittisilta neuvonantajiltaan. Presidentti pelkäsi myös sisäpoliittisia vaikutuksia. Ennen kaikkea sitä, että hän antaisi itsestään heikon kuvan johtajana. Keskustelusta välittyä hallinnon epävarmuus oikeasta toimintalinjasta. Presidentti korosti omaa valta-asemaansa dominoimalla keskustelua ja muuttamalla tiettyjä suunnitelman yksityiskohtia. Esimerkiksi puolustusministerin ehdottaman seitsemän päivän tauon presidentti muutti kuuden päivän mittaiseksi.⁷² Keskusteluista välittyi hyvin mieto konfliktitila. Presidentti oli epäluuloinen taukoa kohtaan, kun taas puolestaan hänen neuvonantajansa tuntuvat suosivan taukoa. Kukaan ei kuitenkaan esittänyt vastalauseita presidentin päätöksiä vastaan. Tässä suhteessa voidaan nähdä, että presidentti onnistui käyttämään valtaansa ajaakseen poliittisia etujaan. Osa selittyy organisaation auktoriteettiaseman perusteella, mutta mielestäni tässä esimerkissä on nähtävissä myös Johnsonin henkilökohtaisen auktoriteetin vaikutus. Keskusteluja käytiin hallinnon sisäpiirissä, jolloin henkilökohtainen kohtaaminen on suurempaa. Tällöin myös henkilön omaava vaikutusvalta pääsee paremmin esille.

Tämä hallinnon sisäinen konfliktitila on selvemmin näkyvissä joulukuussa, jolloin hallinto suunnitteli toisen pommitustauon toteuttamista. Käydyissä keskusteluissa Johnson säilytti skeptisen asenteensa taukoa kohtaan. Hänen neuvonantajansa olivat tauon kannalla. Vastaavasti sotilaat JCS:n johdolla vastustivat jyrkästi taukoa.⁷³ Joulukuun 17–18. päivä Johnsonin hallinto pyrki muodostamaan lopullisen kantansa asiaan. Käydyissä keskusteluissa Johnson esiintyi jälleen

70 McNamara 1995, 185.

71 Johnson 1971, 239–240.

72 Notes of a Meeting, Washington, May 16, FRUS, Volume I, Vietnam, 1964, 1965, 304.

73 Personal Notes of Meeting With President Johnson, FRUS, 1964–1968, Volume III, Vietnam June-December 1965, 223; Memorandum From the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy) to President Johnson, FRUS, 1964–1968, Volume III, Vietnam June-December 1965, 215; Johnson 1971, 233.

päätäväisesti, esittäen kysymyksiä neuvonantajilleen eri vaihtoehtoista. Tämä oli yksi Johnsonille tyypillinen piirre kokouksissa. Hän esitti kysymyksiä, joihin neuvonantajien oli löydettävä vastauksia. Näin asioita pohdittiin erikoisemmistakin näkökulmista. Keskustelijoiden parissa oltiin lähes yksimielisiä jonkinasteisen tauon tarpeellisuudesta. Suurin vastustava ryhmittymä keskittyi JCS:n ympärille, joiden Johnson tiesi *polttavan päreensä kuullessaan tauosta*⁷⁴. Johnson käytti keskusteluissa myös ulkopuolisia asiantuntijoita tuomaan asioihin uusia näkökulmia.⁷⁵ Clark Clifford olikin eri mieltä puolustusministeri McNamaran kanssa siitä, ettei tauolla olisi sotilaallisia haittavaikutuksia. Presidentti tukeutui Cliffordin näkemyksiin.⁷⁶ Johnson kertoo muistelmissaan, että mielipide-erot hallinnon sisällä tekivät päätöksen vaikeaksi, mutta hän päätyi kokeilemaan pommitustaukoa nähdäkseen toimisiko se.⁷⁷ Tauon oli tarkoitus kestää vain lyhyen aikaa, mutta presidentti pidensi sitä myöhemmin. Muistelmissaan McNamara esittää, että presidentti teki tämän hänen vaatimuksistaan. McNamara ohitti komentoketjun vetoamalla suoraan presidenttiin. Hän ei käynyt konsultointia esimerkiksi ulkoministerin kanssa. McNamara kertoo, että ulkoministeri Rusk ei ollut tauon pidentämisen kannalla, mutta taipui koska tiesi puolustusministerin jo taivutelleen presidentin näkemystensä puolelle.⁷⁸ Olettaen, että puolustusministerin kertomus pitää paikkansa, on tapaus poikkeava Johnsonin hallinnossa. McNamara käytti ilmivaltaa presidenttiin, saaden tämän muuttamaan käyttäytymistään. Puolustusministerin voidaankin katsoa olleen tässä vaiheessa erittäin merkittävässä valta-asemassa. Pommitustaukojen epäonnistuttua tilanne ei kuitenkaan ollut sama, vaan McNamaran valta-asema alkoi hiipua.⁷⁹ Presidentti tuli erittäin epäluuloiseksi jatkossa taukoja kohtaan. Jatkossa Johnson tuli varovaisemmaksi kokeiltaessa uusia lähestymistapoja Vietnam-politiikassa.⁸⁰

Pommitustauot ovat mielenkiintoinen ilmiö Johnsonin hallinnon Vietnam-politiikassa. Alun perin vastahakoinen presidentti taipui siviilineuvonantajiansa painostuksesta toimintaan, jonka tiedettiin olevan riskialtista. Vallankäytön näkökulmasta voidaan tulkita, että ylin valta-auktoriteetti joutui hetkeksi muiden aktorien vaikutusvallan alle. Mikä sai lopulta presidentin taipumaan tauon kannalle, sitä on vaikea arvioida. Toisaalta syynä voidaan pitää siitä epätietoisuutta, joka ohjasi monia Johnsonin hallinnon päätöksiä. Toisaalta voi olla, että he päätyivät kokeilemaan taukoa,

74 *...Chiefs go through the roof when we mention this pause.* Notes of Meeting, FRUS, 1964–1968, Volume III, Vietnam June-December 1965, 231.

75 Presidentti toi kokoukseen kaksi hänen luottomiestään, asianajaja Clark Cliffordin ja tuomari Abe Fortasin. Näiden henkilöiden mielipiteitä Johnson sanoi arvostavansa. Johnson 1971, 235.

76 Notes of Meeting, FRUS, 1964–1968, Volume III, Vietnam June-December 1965, 235.

77 Johnson 1971, 237.

78 McNamara 1995, 226.

79 McNamara kiistää muistelmissaan, että näin olisi käynyt. Herring 1985, 11; McNamara 1995, 233.

80 Pommitustaukoja kokeiltiin vielä useaan otteeseen. Tauot jäivät tuloksettomiksi. Davidson 1988, Califano 1991, 265.

koska muita sotilaalliset toimet eivät vaikuttaneet tarpeeksi vastustajiin. Mahdollisesti Johnson pyrki säilyttämään hallintonsa konsensuksen, koska tajusi sen sisäiset erimielisyydet, erityisesti puolustusministeriön sisällä. Mielenkiintoinen piirre tauoissa oli myös Johnsonin pyrkimys säilyttää tauon tavoitteet epäselvinä ja todellinen kesto hänen lähimmän piirinsä tietona.⁸¹ Näin hän sulki pois keskeisiä organisaation elementtejä päätöksenteosta, kuten JCS:n. Mahdollisesti taustalla oli myös se tekijä, että presidentti vältti tietojen vuotamista julkisuuteen. Mahdollisesti hän myös halusi näin välttää konflikteja. Kysymys on kuitenkin vallankäytöstä. Taukojen tiimoilta oli käyty ankaria ja jopa hallintoa repiviä keskusteluja. Voidaankin ajatella, että näillä merkittävillä päätöksillä presidentti suoritti eräänlaisen vallan kurinpalautuksen. Presidentin tavoitteena oli näpäyttää arvostelijoitaan tekemällä pommitustauon kaltaisia myönnytyksiä ja mahdollisesti palauttaa presidentin valta-asemaa heidän silmissään. Kuten tapahtumat tulivat osoittamaan, tämä oli kaikin puolin epäonnistunut yritys.

Dahlilaisittain ajateltuna presidentti Johnson oli eri osapuolien välisessä vallankäytön ristitulesa. Kummatkin osapuolet pyrkivät vaikuttamaan presidenttiin, jotta tämä taipuisi osapuolien näkökannan puolelle. Jos presidentti oli tekijä A, kävivät tekijä B (sodan laajentamista kannattavat virkamiehet) ja tekijä C (sotaa kohtaan skeptisesti suhtautuvat virkamiehet) kovaa kamppailua presidentin suosiosta. Täten presidentti joutui vallankäyttäjistä vallankäytön kohteen asemaan, joskin vain hetkellisesti. Ilmasodasta käytävä keskustelu ilmentää hyvin sitä valtakamppailua, jota eri osapuolet kävivät hallinnon sisällä. Erimielisyydet alkoivat jakaa hallintoa kahteen selkeään ryhmittymään. Tuo jako tulisi kestämään koko Vietnamin sodan ajan. Vaikka vuoden 1965 aikana gradualistien ryhmittymällä oli suurempaa vaikutusvaltaa presidenttiin, tultaessa vuoteen 1968 tuo ryhmittymä oli menettämässä otettaan.

Neljäntenä esimerkkinä käsittelen kiistaa maajoukkojen lähettämisestä Vietnamiin, sekä niiden oikeanlaisesta käyttämisestä. Presidentti Johnson pyrki viimeiseen asti välttämään maajoukkojen lähettämistä Vietnamiin. Sotilaslentokenttien turvavaje sai hänet kuitenkin hyväksymään maajoukkojen lähettämisen turvaamaan armeijan lentokenttiä. Presidentti pyrki kuitenkin noudattamaan tässäkin suhteessa asteittaista eskalaation strategiaa.⁸² Päätöksellä oli kauaskantoisia seurauksia. Kesäkuussa 1965 MACV:n⁸³ komentaja kenraali Westmoreland esitti yhden

81 Davidson 1988, 388; Smith 1991, 252–259.

82 Davidson 1988, 343; Herring 1986, 130; Johnson 1971, 137.

83 Military assistance command, Vietnam. Yhdysvaltojen Vietnamiin toimiva joukkojen päämaja. Kesseli 1998, 90.

suurimmista sotilasjoukkojen määrän lisäämiseen tähtäävistä pyynnöistään.⁸⁴ Tämä merkitsi huomattavaa strategista muutosta, jolloin Yhdysvallat ryhtyisi käymään aktiivista maasotaa Vietnamissa. Pyyntöä muodostuikin vilkas keskustelu hallinnon sisällä, jolloin hallinnon sisäinen jakaantuminen oli käymässä yhä selkeämmin esille. Presidentti ei ollut toistaiseksi valmis päätökseen, vaan vaati sotilailta lisäselvityksiä. Hän siirsi päätöksen tuonemmaksi.⁸⁵ Päätöksestä muodostuikin todella vaikea presidentille, sillä hän oli luvannut jo presidenttikautensa alussa, ettei tulisi lähettämään taistelujoukkoja Vietnamiin.⁸⁶ Lopulliseen päätökseen päästiin vasta heinäkuun lopussa NSC:n istunnossa. Tuossa istunnossa presidentti esitteli viisi toimintavaihtoehtoa, joista viimeistä, eli suostumista sotilaiden vaatimuksiin, hän suosi. Kukaan ei vastustanut. Tällä kertaa myös sotilaiden edustajat olivat paikalla esittämässä näkemyksensä. Johnsonin hallinto päätti hyväksyä joukkojen lisäyksen, hyväksyen samalla myös Yhdysvaltojen strategian muutoksen.⁸⁷

Huolimatta alun perin suuresta vastuksesta, presidentti oli kyennyt säilyttämään valta-asemansa kahden eri kilpailevan ryhmittymän välillä. Tullessa lopulliseen päätöksenteon vaiheeseen vastustus oli murtunut, tai ainakin hiljentynyt toistaiseksi. Tässä kiistakysymyksessä presidentti oli taipunut sotilaiden näkökantojen puolelle. Johnson mainitsee, etteivät eskalaation vastustajat olleet saaneet häntä vakuuttuneeksi.⁸⁸ Toisaalta Johnson oli päättänyt jo vastata kommunistien aggressioon päättäväisesti. Näin ollen eskalaation vastustajilla oli lähes mahdoton tehtävä muuttaa Johnsonin mielipidettä. Dahlilaisittain teoreettisesti ajateltuna heillä ei ollut tarpeeksi vaikutusvaltaa presidenttiin. En kuitenkaan näe selkeää yhteyttä aineiston perusteella, että sodan eskalaation kannattajilla olisi ollut suurempaa valtaa presidenttiin tässä päätöksessä. Siitä kielii presidentin jatkuva vastahakoisuus ja skeptisyys päätöstä kohtaan. Päätös syntyikin todennäköisesti lopulta olosuhteiden pakosta, vastauksena Vietnamin heikkenevään tilanteeseen. Tässä mielessä voidaan tulkita, ettei Dahlin teoria ole riittävä tulkitsemaan yksilöiden todellisia motiiveja päätöksen muodostamisessa.

84 Sähkeessään Westmoreland pyysi maajoukkojen määrän asteittaista nostamista 175 000 mieheen. Telegram From the Commander, Military Assistance Command, Vietnam (Westmoreland) to the Joint Chiefs of Staff, Saigon, June 7, 1965, FRUS, 1964–1968, Volume III, Vietnam June-December 1965, 337.

85 Memorandum for the Record, FRUS, Volume II, Vietnam January-June 1965, 340.

86 McNamaran mukaan tulevan päätöksen tuskallisuus kuvastui Johnsonin käyttäytymisestä. Hän vietti useita unettomia öitä asian vuoksi. Kaiken lisäksi presidentti oli median suuren painostuksen alla. Johnson kertoo muistelmissaan, että hän tuli vaikeaan päätökseen pitkällisen pohdiskelun jälkeen. Olennaista roolia päätöksessä näyttelivät Yhdysvaltojen suurvalta-asemalle koettu uhka, sekä myös Johnsonin kokemus uhka hänen hallinnolleen, jos hän vetäytyisi tai häviäisi Vietnamissa. McNamara 1995, 191; Johnson 1971, 151–153.

87 Summary Notes of the 553d Meeting of the National Security Council, Washington, July 27, 1965, FRUS, Volume III, Vietnam June-December 1965, 93.

88 Johnson 1971, 147–149.

Kysymys maajoukoista oli keskeinen kiistojen aihe Johnsonin hallinnossa. Presidentti ei kyennyt missään vaiheessa ratkaisemaan ongelmaa, vaan jatkoi gradualistisella linjalla, tehden vähittäisiä lisäyksiä joukkojen määriin. Vuoden 1967 alkupuolella kenraali Westmoreland esitti jälleen massiivista maajoukkojen määrän lisäämistä.⁸⁹ Pyyntö oli melkoinen shokki vaikeuksien parissa kamppailevalle Johnsonin hallinnolle. Davidsonin mukaan julkisen tuen puuttuminen hallituksen politiikalle vaikutti suoraan siihen, miten sotaa tulisi käydä. Näin ollen suuret joukkojen lisäykset eivät olleet mahdollisia. Yleisen mielipiteen sekä kongressin sodanvastaisuudesta johtuen, olisi mahdotonta muuttaa Yhdysvaltojen strategiaa radikaalilla tavalla.⁹⁰ JCS näki kuitenkin Westmorelandin pyynnössä oivan tilaisuuden ajaa omia näkemyksiään. He vaativatkin sodan nopeaa eskalaatiota ja Westmorelandin pyynnön hyväksymistä.⁹¹ Puolustusministeri McNamara ryhtyi vastustamaan näitä ehdotuksia. Tämä kiista osoitti, minkälaista valtakamppailua puolustusministeriön sisällä käytiin.⁹² Puolustusministeri pyrkiin vaikuttamaan suoraan presidenttiin kirjoittamallaan muistiolla⁹³, jotta tämä hylkäisi JCS:n ehdotukset. Asian tiimoilta käytiin raivokasta keskustelua ja muistioiden vaihtoa. Hallinnon sisäiset kiistat olivat tulleet kulminaatiopisteeseensä.

Presidentti kohtasikin vakavan dilemman, jossa hänen johtajuutensa joutui todelliseen koetukseen. Hänelle tarjottiin kahta täysin erilaista poliittista vaihtoehtoa, jotka jakoivat hänen hallintonsa. Johnson ei toisaalta hyväksynyt kaikkia sotilaiden esittämiä vaatimuksia, eikä hän voinut hyväksyä McNamaran johtaman klikin näkemyksiä. McNamaran mukaan presidentti teki siten, mitä useimmat valtionpäämiehet tässä tilanteessa; lakaisi kiistat maton alle. Hän ei halunnut avointa

89 Westmoreland pyysi 200 000 miestä lisää. Näiden avulla hän aikoi laajentaa operaatioita Kamputseaan ja Laosin puolelle katkaistakseen vastustajan huoltoväylän, Ho Tsi Minh -reitit. Davidson 1988, 431; Herring 1986, 176.

90 Vuoteen 1967 mennessä Johnsonin hallinto oli vaikeuksissa. Kasvava sodanvastustus kongressissa vaikeutti hallinnon päätöksiä. Lisäksi sodanvastaisen liikkeen kannatus kasvoi ja aiheutti sisäpoliittisia levottomuuksia ympäri Yhdysvaltoja. Tilanteeseen vaikutti Vietnamin sodan päämäärättömyys ja pattitilanne, Johnsonin haluttomuus määrittellä tarkasti Yhdysvaltojen tavoitteita Vietnamin, sekä yhä kasvava luottamus kriisi hallinnon ja suuren yleisön välillä. Davidson 1988, 450 – 453.

91 Davidson 1988, 462; Editorial Note, FRUS, Volume V, Vietnam 1967, 141.

92 Valtakamppailu oli lisääntynyt vuodesta 1965 lähtien, keskittyen kiistoihin pommitustauoista, Washingtonin ohjailusta sekä maajoukkojen oikeasta käytöstä. Puolustusministerin pessimismi Yhdysvaltojen politiikkaa kohtaan oli kasvanut, ja hän oli kääntynyt sodanvastustajaksi. JCS:n ja puolustusministerin välinen valtakamppailu huipentui Stennisin komitean kuulusteluissa, joissa sotilaat haastoivat puolustusministerin näkemykset julkisesti. Kuulustelut olivat Johnsonin hallinnon konsensukselle todellinen katastrofi. Davidson 1988, 462–464; Herring 1986, 179.

93 Tuossa muistiossa McNamara esitti, että Yhdysvaltojen Vietnam-politiikka oli virheellistä, eikä pommitusten lisäämisillä tai sodan eskalaatiolla ollut toivottuja vaikutuksia. Myöhemmässä muistiossa marraskuussa 1967 hän esitti suoraan, ettei Vietnamin voitu saavuttaa sotilaallista voittoa. Hänen silmissään sota oli hävitty ja nyt Yhdysvaltojen tulisi etsiä uusia reittejä päästäkseen eroon konfliktista. Presidentin ja puolustusministerin välit alkoivat viilentyä. Presidentti Johnson siirsikin puolustusministerin pois hallinnosta Maailman Pankin puheenjohtajaksi. Draft Memorandum From Secretary of Defense McNamara to President Johnson, 19.5.1967, FRUS, Vietnam 1967, 177; Herring 1986, 169; McNamara 1995, 265, 307–311.

konfliktia hallintonsa sisällä, varsinkaan kriisitilanteessa.⁹⁴ Johnson valitsi jälleen kompromissiratkaisun, tarjoten kaikille jotakin.⁹⁵ Päätöksellään presidentti ei ratkaissut ongelmaa, vaan hallinnon jakautuminen oli jo tosiasia. Päätös siirsikin ongelmia eteenpäin, ollen klassinen esimerkki inkrementaalista päätöksenteosta.

Tämän kiistan perusteella voidaan katsoa, että McNamaran johtama ryhmittymä oli menettänyt vaikutusvaltansa presidenttiin. Toisaalta presidentillä ei ollut tarpeeksi valtaa vaikuttaa heidän perimmäisiin näkemyksiinsä. Presidentti oli selkeästi taipuvainen sodan eskalaatiota kannattavien sotilaiden kannalle, mahdollisesti pitkälti turvallisuusneuvonantaja Walt Rostowin vaikutuksesta.⁹⁶ Toisaalta sotilaat eivät omanneet tarpeeksi vaikutusvaltaa, jotta olisivat saaneet Johnsonin poistamaan sodankäynnille asetetut rajoitteet. Presidentti pyrki säilyttämään linjansa, varoen Neuvostoliiton ja Kiinan reaktioita sekä väistellen kotimaista kritiikkiä.⁹⁷ Dahlin teorian avulla tulkittuna tämä presidentin päätös päätyä jälleen kompromissiratkaisuun kertoo vallankäyttäjän epätietoisuudesta ja päämäärämättömyydestä mitä tehdä tilanteelle. Eri valtaryhmittymät eivät omanneet valtaa muuttaa vallankäyttäjän näkemyksiä, eikä vallankäyttäjä uskaltanut turvautua pakkovaltaan tilanteen muuttamiseksi, mikä saattaisi vaikeuttaa hallinnon sisäistä tilannetta ja heikentää vallankäyttäjän auktoriteettiasemaa. Presidentin ratkaisu näyttäytyikin ratkaisuna, jossa vallankäyttäjä pyrkii säilyttämään auktoriteettiasemansa eri osapuolien keskuudessa, pitäen lopullisen päätösvallan yhä itsellään.

Vallankäytön muutos?

Vietnamin sodan edetessä Yhdysvaltojen hallinto hautautui yhä syvemmälle kriisien kierteseen. Sodassa oli jumiuduttu pattitilanteeseen, kotimainen ja ulkomainen kritiikki lisääntyi ja sodanvastainen liike saavutti yhä vankemman aseman. Tämä aiheutti sisäpoliittisia levottomuuksia jotka johtivat mellakointiin ja jopa Pentagonin piiritykseen. Vietnamin sodassa tapahtui ratkaiseva käänne vuoden 1968 alussa, jolloin kommunistit aloittivat Tet-offensiivin.⁹⁸ Offensiivin jälkijäritykset tuntuivat Yhdysvalloissa ja pakottivat Johnsonin hallinnon muuttamaan politiikkaansa. Tet-offensiivi olikin kuolinisku valtakamppailun repimälle hallinnolle. Presidentti

94 McNamara 1995, 294.

95 Johnson hyväksyi lisäjoukoista osan, eikä laajentanut ilmasotaa. Lisäksi hän ryhtyi ottamaan JCS:n puheenjohtajan, kenraali Wheelerin mukaan *Tiistai-lounaille*. Tämä laimensi sotilaiden kritisointia. Davidson 1988, 463; Walt Rostowin haastattelu, 21.3.1969, 24. Elektroninen dokumentti.

96 Walt Rostow oli haukka, kannattaen sotilaiden näkemyksiä. Presidentti arvosti Rostowin näkemyksiä, ja Rostowilla olikin suurta vaikutusvaltaa presidenttiin. Rostowilla oli myös läheiset suhteet JCS:iin. Schoenbaum 1988, 458.

97 Davidson 1988, 335; Herring 1986, 180.

98 McNamara 1995, 303–305; Herring 1986, 186–191; Davidson 1988, 473–475, 483–486

Johnsonin toiminta Tet-offensiivin jälkihoidossa ansaitsee osakseen kriittistä tarkastelua. Se on oiva esimerkki siitä, miten tärkeäksi presidentin johtajuus nousee kriisin hetkellä. Se on myös osoitus siitä, miten vallankäytön vääristymät voivat johtaa vallankäyttäjän tuhoon.

Tet-offensiivin seurauksena Johnson neuvonantajineen oli tyrmistynyt iskuista. Davidsonin mukaan presidentti suorastaan *jähmettyi*.⁹⁹ Johnson oli toden totta hyvin hämmentynyt siitä mitä tehdä. Ilmeisesti hän nyt tajusi, että oli hävinnyt taistelunsa kansansa yhtenäisyyden puolesta, sekä taistelun sodanvastaista liikettä vastaan. Samalla hän alkoi tajuta, ettei voinut voittaa Vietnamissa. Tutkimuskirjallisuudessa onkin runsaasti kritisoitu Johnsonin tapaa hoitaa hyökkäysten aiheuttama kaaos. Summers kritisoi Johnsonia tämän johtajuuden puutteesta Tet-offensiivin jälkimainingeissa. Sen sijaan että hän olisi yrittänyt koota kansastaan yhden rintaman taakseen, Johnson *piileskeli* Valkoisessa talossa.¹⁰⁰ Davidson yhtyy Summersin mielipiteisiin. Hän syyttää Johnsonia siitä, että hän ei itse astunut kriisin hetkellä televisiokameroiden eteen, vaan antoi tämän tehtävän alaisilleen. Davidsonin mukaan syy siihen miksi Johnson ei itse pitänyt puhetta jää mysteeriksi.¹⁰¹ Asiaan voi vaikuttaa tilanteen sekavuus, jolloin presidentti kabinetteineen ei tiennyt itsekkään miten toimia. Toisaalta kasvanut uskottavuuskriisi ei tehnyt mahdolliseksi koota julkista mielipidettä yhtenäiseksi. Tuo uskottavuuskriisi syveni Tet-offensiivin seurauksena. Johnsonin hallinto oli antanut vuosien aikana julkisuudessa positiivisia lausuntoja sodankäynnin edistymisestä. Lisäksi hallinto kertoi tiedotteissaan puolitotuuksia joukkojen määristä ja tappioista.¹⁰² Tet-offensiivin jälkimainingeissa käytiin keskustelua toimenpiteistä. Nuo keskustelut olivat armottoman valtakamppailun sävyttämiä. Sotilaat vaativat 260 000 miehen lisävahvistuksien lähettämistä Vietnamiin, jotta tilanne saataisiin korjattua. JCS:n esitti presidentille kaksi vaihtoehtoa; joko hyväksyä tappio Vietnamissa tai hyväksyä esitetyt lisäjoukot jotta tappio voitaisiin estää.¹⁰³ JCS pelasikin tietoista valtapeliä esittämällä ylipessimistisen raportin, toivoen näin voimistavansa vaikutusvaltaansa hallinnon Vietnam-politiikassa.¹⁰⁴ Toisaalla oli puolestaan uuden puolustusministeri Clark Cliffordin¹⁰⁵ johtama kyyhkyjen ryhmittymä, joka halusi irrottautua konfliktista. Presidentti oli asettanut työryhmän tutkimaan eri vaihtoehtoja. Cliffordin johtaman työryhmän raportissa todettiin, ettei

99 Davidson 1988, 492.

100 Summers 1995, 130.

101 Davidson 1988, 491.

102 Schulman 1995, 146–147.

103 Memorandum From the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (Wheeler) to President Johnson, 27.2.1968, FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 90; Notes of Meeting, 28.2.1968, FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 91.

104 Davidson 1988, 500–504.

105 Clifford korvasi McNamaran puolustusministerinä vuoden 1968 alussa. Johnson luotti Cliffordiin ja arvosti tämän näkemyksiä. Clifford oli kuitenkin vuosien aikana kääntynyt sodanvastustajaksi, salaten tämän jopa presidentiltä. Davidson 1988, 509.

lisäjoukoilla tai sotatoimien laajentamisella ollut vaikutusta Vietnamin tilanteeseen¹⁰⁶ Presidentti oli jälleen kiistojen ristitulessa.

Keskusteluissa esiintyikin hieman erilainen presidentti kuin aiemmin. Hän esitti huomattavasti kysymyksiä ja oli selkeästi epätietoinen tilanteesta. Keskusteluista kuvastui pienoinen epätoivo ja pessimismi, vaikkakin Johnson ei aikailut tai epäröinyt delegoidessaan tehtäviä. Johnson oli jo aiemmin omannut erittäin pessimistisiä näkemyksiä Vietnam-politiikan onnistumisesta. Nyt nuo näkemykset syvenivät ja pulpahtivat selkeästi pinnalle. Vietnam oli selkeästi viemässä presidentin henkiset voimavarat loppuun.¹⁰⁷ Näkisin, että presidentin epätietoisuus ja epäuskoisuus Vietnamin tilannetta kohtaan ajoivat hänet siihen tilaan, jossa hän oli avonaisempi eri ryhmittymien vallankäytölle. Eri osapuolet eivät kuitenkaan onnistuneet tavoitteissaan muuttaa radikaalisti Johnsonin käyttäytymistä. Dahlilaisittain ajateltuna heillä ei ollut tarpeeksi siihen valtaa. Presidentti päättikin jatkaa kompromissiratkaisun tiellä.¹⁰⁸

Tet-offensiivin jälkimainingeissa käydyt kiistat olivat vain alku tapahtumaketjulle, joka johti Johnsonin hallinnon rappioon ja Yhdysvaltojen politiikan muutokseen. Tapahtumaketju huipentui *Viisaiden miesten*¹⁰⁹ kokoukseen, jossa neuvosto vaati presidenttiä muuttamaan politiikkaansa. Neuvoston mielipiteisiin oli olennaisesti vaikuttanut uusi puolustusministeri Clark Clifford.¹¹⁰ Kokouksen lopputulos sai presidentin tajuamaan, että hän oli kuluttanut poliittisen pääomansa loppuun.¹¹¹ Maaliskuun 31. päivä hän ilmoitti televisiokameroiden edessä Yhdysvaltojen politiikan muuttumisesta. Lisäksi hän ilmoitti luopuvansa presidenttiehdokkuudesta tulevissa vaaleissa.¹¹²

Tässä tapahtumaketjussa on nähtävissä hallinnon sisäisen valtapelin kulminaatiopiste. Presidentti oli päätöksenteon hetkellä hämääntynyt ulkoisista tekijöistä, tässä tapauksessa Vietnamin tapahtumista ja kotimaan kannatuksen romahtamisesta. Näin hän oli hetkellisesti avoin muiden aktoreiden

106. Davidson 1988, 513 – 519; Editorial Note, FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 100.

107 Vietnamin sota aiheutti todella suurta henkilökohtaista tuskaa presidentille. Allekirjoittaessaan surunvalittelukirjeitä leskille hänen nähtiin usein kynelehtivän. Califano 1991, 250.

108 Hän antoi sotilaille 20 000 lisämiestä, muttei lieventänyt sodankäynnin kontrollia. Notes of Meeting, 28.2.1968, FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 91, Notes of Meeting, 4.3.1968, FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 104; Notes of Meeting, Washington, March 5, 1968. FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 105.

109 Viisaat miehet (Wise Men) oli erityinen neuvosto, jota presidentti käytti apunaan päätöksenteossa. Käsittelen neuvostoa tarkemmin myöhemmissä luvuissa. Herring 1986, 206.

110 Käsittelen kokousta tarkemmin sivulla 64.

111 Zaffiri 1994, 313.

112 Johnsonin tavoitteena oli avata tie neuvotteluille lopettamalla pommitukset. Toisaalta syynä vetäytymiseen voidaan pitää presidentin huonoa terveyttä ja sydänongelmia. Terveys oli huonontunut kiivaan työtahdin seurauksena. Editorial Note, FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 169; Johnson 1971, 419, 423, 424.

vallankäytölle. Toisaalta jatkuvat hallinnon sisäiset konfliktit olivat vähentäneet presidentin auktoriteettiasemaa. Vaikuttamalla tekijään C (*Viisaiden* -neuvosto), jolla tiedettiin olevan suuri vaikutusvalta vallankäyttäjään, tekijä B, tässä tapauksessa Cliffordin johtama ryhmittymä, kykeni saavuttamaan sen verran vaikutusvaltaa, että sai vallankäyttäjän muuttamaan politiikkaansa. Dahlin määritelmien näkökulmasta katsottuna he kykenivät käyttämään ilmivaltaa ja käytöksen muuttuminen kertoo siitä, että tuota valtaa oli paljon. On kuitenkin vaikea arvioida, oliko Cliffordin ryhmittymällä todellista valtaa itse presidenttiin. Todennäköisesti ei. Mielestäni presidentin päätös muuttaa politiikkaa syntyi enemmänkin yhteisen edun nimissä. Huolimatta siitä että presidentti oli käyttänyt poliittisen pääomansa loppuun, hän kykeni säilyttämään lopullisen päätöksentekovallan itsellään.

Oliko presidentin vallankäyttö siis muuttunut tarkastellulla aikavälillä? Presidentti oli kyllä muuttanut hallinnon politiikkaa ja kokeillut eri lähestymistapoja. Hallinnon sisällä käyvä jatkuva sanasota jätti hänet osapuolien keskelle. Ajoittain, tietyissä poliittisissa kysymyksissä, tietyt ryhmittymät saivat omille näkemyksilleen enemmän presidentin tukea ja on nähtävissä, että yksittäisissä tapauksissa he kykenivät vaikuttamaan presidenttiin käytökseen. Presidentti kykeni kuitenkin säilyttämään päätösvallan itsellään, ohjaten eri osapuolia autoritaarisesti. Hän pyrki myös loppuun asti suosimaan kompromisseja vallankäyttönsä välineenä. Mielestäni ei täten voida nähdä muutosta presidentin perimmäisissä vallankäytön muodoissa. Hän kykeni säilyttämään autoritaarisen asemansa, mikä teki muille vaikeaksi vaikuttaa hänen toimintaansa. Näkisin, että tämä oli yksi tekijä, mikä nopeutti hallinnon konsensuksen hajoamista. Henkilötasolla tämä näkyi välien viilenemisinä sekä virkamiesten eroamisina.

3.2. Henkilökohtaiset suhteet vallankäytön muotona

Henkilökohtaiset kohtaamiset olivat olennainen osa presidentti Johnsonin vallankäyttöä. Tarkastelenkin seuraavaksi näitä henkilökohtaisia kontakteja Dahlin valtateorian näkökulmasta. Käytän muutamia kuvaavia esimerkkejä selkeyttämään analyysia.

Henkilökohtaiset kontaktit osana hallinnon organisointia

Lyndon Johnsonille, kuten myös kaikille presidenteille, oli tyypillistä rakentaa ympärilleen toimiva ja luotettava hallitus. Johnson jatkoikin Kennedyn hallituspohjalla, kuitenkin vähitellen korvaten virkamiehiä sellaisilla, joihin hän luotti. Luottamus nousikin keskeiseksi tekijäksi Johnsonin

hallinnossa. Presidentti pelkäsi lähes vainoharhaisesti pettureita ja poliittisia vastustajia, joten päästäkseen Johnsonin sisäpiiriin ja täten saadakseen todellisen vaikutusmahdollisuuden, presidentin täytyi luottaa syvästi kyseiseen virkamieheen.

Hallinnossaan presidentti Johnsonille läheisimmät ministerit olivat ulkoministeri Dean Rusk sekä puolustusministeri Robert McNamara.¹¹³ Ministeritason suhteissaan Johnson säilytti kunnioittavan suhteen, pitäen läheisiä ministereitä tärkeinä liittolaisinaan. Jos presidentin ja ulkoministeri Rusk tapausta ajatellaan puhtaasti valtasuhteena, voidaan nähdä, että kummallakin osapuolella oli vaikutusvaltaa toisiinsa. Johnson käytti Rusk asiantuntijuutta hyväkseen, sekä sisällytti hänet aina päätöksentekoprosessiin. Ulkoministerin tehtävänä oli usein myös edustaa hallintoa lehdistökonferensseissa ja senaatin toimikuntien kuulusteluissa, pitkälti sen vuoksi, että presidentti ei pärjännyt näissä tilanteissa.¹¹⁴ Toisaalta Ruskilla oli valtaa esittää myös vastakkaisia mielipiteitä, kuten Tet-offensiivin jälkeisissä keskusteluissa¹¹⁵, joutumatta poliittiseen paitsioon. Läheisistä väleistä huolimatta Johnson säilytti tietyn etäisyyden, jolloin hän pystyi toimimaan johtajana. Rusk lojalisuus presidenttiä kohtaan oli tekijä, mikä piti hänet keskeisessä roolissa päätöksenteossa ja presidentin lähipiirissä.¹¹⁶

Puolustusministeri McNamara oli taas toinen tapaus. Myös hänen ja Johnsonin välinen suhde oli kunnioittava, muttei niin läheinen kuin presidentin ja ulkoministerin.¹¹⁷ Vietnamin sota oli se keskeinen tekijä joka ajoi McNamaran presidentin kanssa erilleen. Tämä välittyi myös heidän valtasuhteeseensa. Puolustusministerin lisääntyvä pessimismi ja presidentin mielipiteitä vastustavat näkemykset vähensivät näiden kahden välistä luottamusta, vähentäen samalla puolustusministerin vaikutusvaltaa presidenttiin. McNamarakaan ei säästynyt presidentin kiukunpuuskilta ja autoritaariselta vallankäytöltä. Califano mainitsee esimerkin, jossa McNamara oli poistunut Washingtonista lomalle, mutta presidentti soitti hänelle vihaisen puhelinsoiton ja pakotti hänet takaisin Washingtoniin, jossa häntä tarvittaisiin. McNamaran oli pakko totella, vastalauseistaan

113 Ulkoministeri Rusk oli Johnsonille ehkä läheisin työtoveri ja he viihtyivät yhdessä myös vapaa-ajallaan. Presidentti arvosti Rusk kokemusta ja mielipiteitä. Tärkeintä Johnsonille oli Rusk uskollisuus. On vaikea sanoa, oliko näiden kahden välillä todellista ystävyyttä. Selvää kuitenkin on, että suhde oli molemminpuolisesti kunnioittava. Zeiler 1999, 169; Rusk 1991, 278; Dean Rusk haastattelu. 28.7.1969, 10. Elektroninen dokumentti; Muslin & Jobe 1991, 49 - 51.

114 Johnson ei ollut kovin hyvä julkinen puhuja, eikä varsinkaan menestyvä televisioesiintyjä. Rusk oli puolestaan kokenut esiintyjä. Gould 2003, 141.

115 Rusk halusi rajoittaa pommituksia ja harkita tarkkaan Yhdysvaltojen strategiaa. Hänen sanansa vaikuttivat presidenttiin, olihan Rusk hänen *oikea kätensä*. Notes of Meeting, Washington, March 5, 1968, FRUS, Volume VI, Vietnam, January-August 1968, 105.

116 Zeiler 1999, 133.

117 Califano 1991, 249.

huolimatta.¹¹⁸ Myöhemmin McNamaran lähteminen hallinnosta aiheutti presidentissä suurta ärtymystä ja surua.¹¹⁹ McNamaran tapauksessa Johnson käytti apunaan palkitsemista, joka on yksi Dahlin määrittelemistä vallankäytön työkaluista.¹²⁰ Palkitseminen olikin tyypillinen ele Johnsonin vallankäytössä, erityisesti silloin, kun alainen oli lähdössä hallinnosta. Tyypillisintä oli, että Johnson järjesti uuden työpaikan eroavalle virkamiehelle.¹²¹ Kysymys herääkin, mitä Johnson halusi tällä saavuttaa? Mahdollisesti se oli palkinto hyvästä palveluksesta. Arvioisin kuitenkin, että kyse oli myös vallankäytöstä. Presidentti mahdollisesti näin varmisti, että alainen ei jatkossa asettuisi hänen poliittiseksi vastustajakseen.

Varapresidentti Hubert Humphrey on hyvä esimerkki presidentin autoritaarisesta vallankäytöstä. Johnson ei arvostanut varapresidenttiään ja pyrkikin tietoisesti pitämään hänet sivussa päätöksistä. Humphrey osallistui tärkeimpiin istuntoihin ja sai osakseen pienimuotoisia tehtäviä. Barretin mukaan tämä juonti juurensa Kennedyn ajoilta, jolloin Johnson oli ollut varapresidentti. Tällöin presidentti oli reagoinut varapresidentin aloitteisiin varsin nuivasti. Johnsonille olikin selvää, mikä varapresidentin asema oli, hänen ei tullut puhua, ellei häntä puhuteltu, eikä koskaan esittää eriäviä mielipiteitä presidentin kanssa julkisesti. Tällaista käyttäytymistä Johnson odotti myös omalta varapresidentiltään.¹²² Califanon mukaan syynä Humphreyn heikkoon valta-asemaan oli hänen taipumuksensa puhua enemmän kuin oli tarkoitus, jolloin mahdollisuus mediavuotoihin kasvoi. Tästä huolimatta varapresidentti tuki Johnsonia tämän päätöksissä eikä kritisoinut hallintoa julkisesti.¹²³ Yksityisellä tasolla Humphreystä tuli vuosien varrella hallinnon Vietnam-politiikan kriitikko, mikä saattoi olla se todellinen syy hänen asemaansa hallinnossa. Humphrey oli alusta asti ollut skeptinen konfliktin laajentamiselle, peläten sen vaikutuksia Yhdysvaltojen sisäpolitiikkaan ja kansainväliseen asemaan.¹²⁴ Nämä olivat epäilemättä ne tekijät, mitkä saivat Johnsonin kohtelevaan varapresidenttiään, kuten hän kohteli. Sodan edetessä Humphrey ei saanut kutsua useimpiin NSC:n istuntoihin. Sulkemalla varapresidentin pois varsinaisesta päätöksenteosta, presidentti minimoi riskejä, mutta samalla mahdollisesti vaaransi presidentti-instituution tulevaisuuden. Varapresidentin pitäminen syrjässä ei ainakaan ollut omiaan parantamaan varapresidentin virkapätevyyttä. Kaikesta huolimatta Humphrey piti sanansa tukiessaan presidenttiä ja sodanvastaisista mielipiteistään

118 Califano 1991, 99.

119 McNamara oli syksyllä 1967 jo todella kyllästynyt sotaan ja hallinnon politiikkaan. Paineet häntä kohtaan lisääntyivät henkilökohtaisella tasolla, kun hänen poikansa oli myös kääntynyt sodanvastustajaksi, syyttäen isäänsä moraalittomuudesta. McNamara voikin tuohon aikaan henkisesti huonosti. Hän oli väsynyt ja masentunut, saaden välillä itkukohtauksia kesken työpäivän. Jopa presidentti oli hänestä huolissaan. Wells 1994, 64, 198.

120 Dahl 1971, 42.

121 Bornet 1983, 37.

122 Barret 1989, 645.

123 Califano 1991, 113.

124 Barret 1989, 646.

huolimatta tuki julkisesti Johnsonin hallinnon päätöksiä.¹²⁵

Presidentin turvallisuusneuvonantaja McGeorge Bundy oli tärkeässä roolissa päätöksentekoprosesseissa. Johnson piti hänet lähellä, delegoiden hänelle runsaasti tehtäviä. Bundy lähti kuitenkin jo vuoden 1965 lopulla Valkoisesta talosta, siirtyen Fordin toimitusjohtajaksi.¹²⁶ Vaikka Bundy oli lähtenyt Valkoisesta talosta, näytti Johnson silti yhä arvostavan hänen näkemyksiään, ainakin näennäisesti. Hän käyttikin Bundyä ulkopuolisena konsulttina pääosin Vietnamiin liittyvissä asioissa. Bundy oli myös mukana *Viisaiden miesten* -neuvostossa. Bundyn tilalle tullut Walt W. Rostow tunnettiin kovana sodan eskalaation puolestapuhujana.¹²⁷ Rostowilla oli tuohon aikaan suurta vaikutusta Johnsoniin, mikä näkyikin osittain Johnsonin asteittaisesta sotatoimien kontrollin vähentämisestä ja sotilaiden vallan lisäämisestä. Rostow piti Johnsonin poliittisesti oikealla. Johnson joutuikin sodan edetessä osittain haukkojen vaikutusvallan alle.¹²⁸ Turvallisuusneuvonantajien asema onkin mielenkiintoinen. Bundy, joka oli siirtynyt suoraan Kennedyn hallinnosta, ei kyennyt luomaan läheisiä suhteita presidenttiin. Tämän vuoksi hänellä ei ollut tarpeeksi suurta vaikutusvaltaa muutoksien toteuttamiseksi. Täten jommankumman oli väistyttävä. Mielestäni Bundyn valta olikin lopulta vain näennäistä. Rostow puolestaan vakuutti presidentin pätevyydellään. Dahlilaisittain ajateltuna Rostowilla oli valtaa presidenttiin, koska tämä muutti jossakin tilanteissa käyttäytymistään. Toisaalta Rostowin vaikutusvalta ei riittänyt toteuttamaan haukkojen toivomuksia sodankäynnin rajoitusten poistamisesta.

On siis nähtävissä näiden esimerkkien perusteella, että henkilön vaikutusvalta Johnsonin hallinnossa määräytyi pitkälti persoonallisten ominaisuuksien perusteella. Ennen kaikkea tärkeäksi tekijäksi nousee uskollisuus presidenttiä kohtaan. Presidentti ei kuitenkaan päästänyt ketään liian lähelle, jotta voisi säilyttää auktoriteettiasemansa. Kyse onkin presidentin valta-aseman korostamisesta, sen vallan legitimiuden säilyttämisestä. Toisaalta ministerit saivat usein myös presidentin vakuuttuneeksi tietyistä seikoista, kuten McNamaran ja Ruskin pyrkimys vaikuttaa Johnsoniin, että tämä suosisi gradualistista lähestymistapaa Vietnamin konfliktissa. Tässä mielessä voidaan tulkita, että ministereillä oli todellista valtaa presidenttiin. Presidentti käytti valtaansa ministereihin suorilla käskyillä, suostuttelulla sekä myös palkitsemisella.

125 Barret 1989, 646.

126 Bundyn lähdöstä on monia tulkintoja kirjallisuudessa. McNamara epäilee syynä olleen kyllästyminen Yhdysvaltojen politiikkaan, päätöksentekoprosesseihin sekä presidentin käytökseen. Walcottin ja Hultin mukaan Johnsonin ja Bundyn työsuhte oli tyydyttävä, mutta Bundyn vaikutus presidenttiin oli pienempi kuin Kennedyn hallinnossa. Tämän seurauksena NSA:n merkitys väheni Valkoisen talon politiikassa. McNamara 1995, 235; Walcott & Hult 1995, 179.

127 Walcott & Hult 1995, 179.

128 Schoenbaum 1988, 458.

Presidentin vallankäyttö suhteissaan alempiin virkamiehiin

Presidentin tapa valvoa kaikkia tapahtumia Valkoisessa talossa heijastui olennaisesti hänen kohtaamisissaan alempien virkamiesten kanssa. Neuvonantajien tuli olla tavoiteltavissa ympäri vuorokauden viikon jokaisena päivänä. Joskus presidentti jopa solvasi heitä kollektiivisesti muiden kuullen, joskus taas kahden kesken. Tätä menettelyä kutsuttiin yleisesti nimellä *Johnson Treatment*. *The Johnson Treatment* oli Johnsonin Valkoisessa talossa tuttu käsite. Tätä presidentin tyyliä, jota kuvaillaan usein jopa hypnoottiseksi kokemukseksi, on kuvailtu esimerkiksi näin:

*Mies vastaan mies -tilanteissa, hän saattoi ahdistaa sinut nurkkaan, tulla etäisyydelle jolloin nenänpäänne koskettaisivat ja takoa rintaasi sormellaan. Sinulla ei ollut mitään mahdollisuuksia. Jäit siihen luuloon, että hän oli oikeassa.*¹²⁹

Johnson käytti näissä kohtaamisissa usein myös rahvaanomaista kieltä. Hänen kielenkäyttönsä sisälsi paljon voimasanoja ja voimakkaita ilmaisuja, mikä olennaisesti tehosti hänen sanomaansa. Tämä loi ehkä hieman pelottavankin ilmapiirin alaisten keskuudessa. Hänen taktiikkanaan oli myös suosia tietyin väliajoin tiettyä neuvonantajaa, mikä puolestaan teki muut vaivautuneeksi. Yhtäkkiä presidentti saattoi muuttaa mielensä ja unohtaa kyseisen neuvonantajan kokonaan.¹³⁰ Goldmanin mukaan eräs Johnsonin tekniikoista oli, että huolimatta jonkin neuvonantajan tai vastaavan julkisesta arvostelusta, hän pyrki pitämään läheisen suhteen tähän yksityisellä tasolla.¹³¹ Goldman kuvailee erästä tilannetta, jossa presidentti suorastaan raivostui liberaaleille kriitikoilleen, epäillen näitä yhteyksistä Neuvostoliittoon. Goldman kuitenkin myöntää, että kyseinen raivonpurkaus saattoi olla Johnsonille tyypillinen testaustilanne, jossa hän kokeili kuulijoidensa rajoja mitä absurdeimmilla syytöksillä.¹³² Mielestäni näissä kohtaamisissa presidentin henkilökohtaiset manipulointitaidot tulivat loistavalla tavalla esiin. Nämä olivatkin tyyppiesimerkkejä Dahlilaisesta suorasta vallankäytöstä, joissa myös henkilökohtaisilla ominaisuuksilla oli korostunut vaikutus presidentin haluaman tuloksen aikaansaamiseksi. Johnson kykeni manipuloimaan pientä ihmisjoukkoa erittäin tehokkaasti, hän kykeni ymmärtämään toimijoiden motiivit. Toisaalta tämä johti siihen, että hän personalisoi kaikki hänen tielleen tulevat, eikä täten koskaan ymmärtänyt totaalisesti esimerkiksi kansainvälisiä suhteita. Hänen mikrojohtamisensa johti lisääntyneeseen vaikeuksiin hallinnon sisällä. Samalla uskollisuudesta häntä kohtaan tuli päällimmäinen kysymys,

129 *One to one, he would back you into a corner, he would put his nose right up against yours and he would point his finger and you never had a chance. You left convinced that he was right.* Leonard Marks 1986, 295.

130 Goldman 1969, 102.

131 Goldman 1969, 506.

132 Goldman 1969, 500.

mikä vaikeutti hallinnon sisäisiä suhteita, tuottaen me-vastaan he -asetelman.¹³³

Johnsonin hallinnosta löytyy kuitenkin pari esimerkkitapausta, jotka nauttivat presidentin erityistä suosiota; erikoisneuvonantaja Jack Valenti ja lehdistösihteeri Bill Moyers.¹³⁴ Jack Valenti oli ollut mukana ”Johnsonin tiimissä” jo usean vuoden ajan ennen Johnsonin presidenttikautta. Valenti oli yksi presidentin läheisimpiä neuvonantajia, pysyen aina tämän vierellä. Hän säilytti ihailevan suhteen Johnsoniin. Presidentti luotti Valentin haltuun myös tehtävät, jotka vaativat nopeaa ja diplomaattista toteutusta. Hän kirjoitti suuren osan Johnsonin poliittisista puheista. Valenti saavuttikin valtaa Valkoisessa talossa, joskaan ei ole selvää oliko hänellä varsinaista valtaa itse presidenttiin. Goldmanin mukaan Valenti näki presidentin sankarina, osoittaen absoluuttista kuuliaisuutta Johnsonia kohtaan. Johnson vastaavasti nautti selkeästi saamastaan ihailusta ja miesten välillä näyttääkin olleen selkeää ystävyyttä. Valenti lähti pois Valkoisesta talosta 1966. Presidentti siunasi uuden työpaikan elokuvateollisuuden palveluksessa. Valentin lähdön syynä oli mitä ilmeisimmin väsyminen Johnsonin Valkoisen talon todella kiivaaseen työtahtiin.¹³⁵ Muistelmissaan Johnson ei erityisemmin mainitse asiaa, mahdollisesti peitellen erimielisyyksiä. Valentin ja Johnsonin välinen valtasuhde on mielenkiintoinen. Valentin ehdoton kuuliaisuus toimi presidentin vallan legitimoijana, eikä varsinaista valtakonfliktia ollut havaittavissa. Tuon uskollisuuden presidentti palkitsi lisäämällä Valentin valta-asemaa hallinnossaan, kuin myös siunaamalla neuvonantajansa työpaikan Hollywoodissa.

Bill Moyers oli yksi keskeisiä neuvonantajia Johnsonin Valkoisessa talossa. Goldmanin mukaan Moyers oli ainoa sisäpiirin mies, jolla oli valtaa sanoa presidentille ei. Moyers omasi kykyjä joita presidentti arvosti. Tällainen oli Moyersin kyky esiintyä median edessä. Moyersilla olikin pääsy presidentin kanssa henkilökohtaiseen kontaktiin. Tätä kanavaa pyrkivät myös muut käyttämään hyväkseen, ja tämän myötä Moyersin vaikutusvalta kasvoi Valkoisessa talossa.¹³⁶ Moyers lähti vuoden 1967 alussa Newsweek -lehden toimitukseen.¹³⁷ Walcott ja Hult mainitsevat Moyersin tulleen jo hyvin varhaisessa vaiheessa siihen tulokseen, ettei Vietnamin konfliktia voitu ratkaista sotilaallisesti. Hänen pyrkimyksensä muuttaa hallinnon politiikkaa epäonnistuivat, joten hän

133 Hess 2002, 90.

134 Johnsonin erikoisneuvonantaja Jack Valenti (1921–2007) vastasi muun muassa Valkoisen talon suhteista kongressiin. Lähdettyään valkoisesta talosta 1966 Valenti siirtyi Hollywoodin palvelukseen. Häntä pidetään nykyaikaisen elokuvien ikärajoitusjärjestelmän kehittäjänä. Bill Moyers (1934-) oli Johnsonin pitkäaikainen tukija ja tämän lehdistösihteeri. McNamara 1995, 353, Walt Rostowin haastattelu, 21.3.1969, 36. Elektroninen dokumentti, Miller 1980, 457.

135 Goldman 1969, 116, 509.

136 Goldman 1969, 113–118.

137 Walcott & Hult 1995, 179, Muslin & Jobe 1991, 180.

erosi.¹³⁸ Johnsonin suhde Moyersiin oli läheinen ja presidentti piti häntä kuin omana poikanaan. Moyersin ero hallinnosta 1966 olikin shokki presidentille. Millerin mukaan Johnson ei koskaan antanut tätä anteeksi Moyersille.¹³⁹ Mielestäni sekä Valentin, että myös Moyersin tapaukset olivat osa kehityskaarta, joka johti vallan keskittymiseen yhä enemmän hallinnon ydinjoukolle. Presidenttikautensa loppupuolelle tultaessa Johnson oli vetänyt päätöksiin vaikuttavan joukon yhä tiukemmalle. Luotettujen neuvonantajien lähteminen ei voinut olla vaikuttamatta hallinnon ilmapiiriin. Epäilemättä presidentin yhä kasvava kyynisyys ja epäluuloisuus, sekä hallinnon sisällä vallitseva kommunikaatio- ja luottamuskeskitys saivat lisävauhtia näiden neuvonantajien eroamisista. Julkisuudessa oli kuitenkin toisin. Goldmanin mukaan Johnsonin käytäntönä ei ollut julkaista neuvonantajan lähtöä, vaan pyrkiä pitämään se absoluuttisessa salaisuudessa.¹⁴⁰ Reedyyn mukaan on tyypillistä, että erotessaan hallinnosta, virkamies sekä Valkoinen talo antavat lausuntoja, jotka peittelevät mahdollisia konflikteja ja antavat sen kuvan, ettei presidentin ja virkamiehen välillä ole erimielisyyksiä vaan eroaminen tapahtuu yhteisymmärryksessä. Tätä tehostetaan vielä kameroiden edessä tapahtuvalla kiitoseremonialla.¹⁴¹

Dahlilaisittain ajateltuna nämä esimerkit nostavat esille vallankäyttäjistä mielenkiintoisia asioita. Johnson, joka omasi ilmeisen suuren vaikutusvallan - poliittisen voimavaran, myös organisaation ulkopuolella, ei kyennyt säilyttämään valtaotettaan kahdesta uskollisesta neuvonantajastaan. Miehet olivat seuranneet Johnsonia pitkään ennen presidenttiyttä, sekä saavuttaneet yhä suuremman vaikutusvallan ja luottamusaseman hallinnossa. Tästä huolimatta näyttää, ettei heillä ollut todellista valtaa itse presidenttiin. Valtadimensio onkin näin hyvin yksipuolista eikä vuorovaikutteista. Kyseiset virkamiehet kokivat eron hallinnosta olevan pienempi paha, kuin jatkaa ilmeisen tuhoon tuomittua pyrkimystä presidentin politiikan muuttamiseen. Näkisinkin, että presidenttikauden alkupuolella presidentti omasi suuren vaikutusvallan hallintonsa virkamiehiin. Hänen oma toimintansa näyttää ollen se keskeinen tekijä, joka vähensi tuota henkistä vaikutusvaltaa ja auktoriteettia presidenttikauden loppupuolelle tultaessa. Presidentti kärsi yhä suuremmasta stressistä ja fyysisistä vaivoista, mikä olennaisesti vaikutti hänen persoonansa ja käyttäytymiseensä. Katsonkin, että hänen henkinen vaikutusvaltansa väheni presidenttikauden loppua kohden, jolloin hänen valta-auktoriteetistaan tuli pitkälti institutionaalista, eli vain organisaation ylläpitämää auktoriteettia.

138 Walcott & Hult 1995, 179.

139 Miller 1980, 457.

140 Goldman 1969, 503.

141 Reedy 1970, 80.

Nämä tapaukset nostavat esiin myös toisen kiinnostavan seikan, vallankäyttäjän itsetutkiskelun. Uskottujen tukijoiden eroaminen luulisi aiheuttavan vallankäyttäjässä varmasti itsetutkiskelua siitä, mikä on mennyt pieleen. Tarvittaessa vallankäyttäjä voisi muuttaa käyttäytymistään. Johnsonin tapauksessa muutosta ei ollut havaittavissa. Johnson hyväksyi eroanomukset ja siunasi eronneiden uudet tehtävät. Eronneiden virkamiesten tilalle tuli uusia, politiikan jatkuessa samoilla suuntaviivoilla.

Vallankäyttö poliittisia vastustajia kohtaan

Johnsonin epäsuosion kasvaminen toi hänelle runsaasti poliittisia vastustajia jokaiselta yhteiskunnan sektorilta. Merkittävimmät vastustajat olivat julkisuuden henkilöitä, kuten näyttelijä Jane Fonda sekä kansalaisaktivisti Martin Luther King. Myös kongressissa löytyi merkittäviä vastustajia.¹⁴² Kongressiedustajien kanssa presidentti olikin usein vaikeuksissa. Merkittävä Johnsonin ”perivihollinen” oli senaattori J. William Fulbright¹⁴³, joka kritisoi hallinnon politiikkaa julkisesti useaan otteeseen. Tässä mielessä presidentin suhtautuminen tähän senaattoriin onkin varsin mielenkiintoinen. Useissa päätöksissä presidentti pyrki pitämään vaikean senaattorin informoituna hallinnon aikeista. Senaattorin mielipiteitä kuunneltiin useasti myös päätöksien valmisteluissa. Toisaalta kyse oli vallankäyttäjän pyrkimyksestä tietynasteiseen avoimuuteen, mikä saattaisi vähentää kritiikkiä hallintoa kohtaan. Toisaalta kyse on Johnsonin valtastrategiasta, jota kuvastaa hyvin hänen suhtautumisensa Fulbrightiin:

*Tulee ongelmia, jos emme ota häntä mukaan [päättökentekoprosessiin].*¹⁴⁴

Presidentti siis tiedosti senaattorin aseman ja mitä vaikeuksia tämä voisi aiheuttaa hallinnolle. Niinpä hän jatkoi avoimuuslinjaansa tämän kanssa. Lähdeaineistosta löytyvistä puhelinkeskusteluista voidaan havaita, että miesten välillä käytiin avointa dialogia Vietnamin tilanteesta. Tästä esimerkkinä mainittakoon presidentin ja senaattori Fulbrightin välinen puhelinkeskustelu tammikuulta 1967. Keskustelussa presidentti oli ilmeisen ärtynyt saamastaan

142 Schulman 1995, 143.

143 J. William Fulbright oli Arkansasin demokraattisenaattori. Hän oli aikaisemmin Johnsonin läheinen ystävä, mutta tuo ystävyys hiipui Fulbrightin kääntynytä Johnsonin kritiikoksi. Fulbright oli muun muassa senaatin Foreign Relations -komitean puheenjohtaja ja äänekäs sodan vastustaja. Hän järjesti useita julkisia kuulusteluja kyseenalaistaakseen hallituksen toimia. McNamara 1995, 349; Barret 1989, 643.
<http://www.jstor.org/stable/2150900> (Katsottu 6.4.2009)

144 *There will be trouble if we don't take him with us.* Memorandum of Telephone Conversation Between President Johnson and the Under Secretary of State (Ball), Washington, 14.6, 1965, FRUS, 1964-1968, Volume III Vietnam, June-December 1965, 3.

kritiikistä, sekä erityisesti senaattori Goldwaterin haukkamaisista lausunnoista. Keskustelussa hän pyrki painostamaan Fulbrightia ja perustelemaan hänelle avoimesti hallituksen kantoja ja suunnitelmia. Senaattori näyttikin taipuvan presidentin argumentteihin. Keskustelun lopussa presidentti pyysi senaattoria itse matkustamaan Vietnamiin ja toteamaan tilanteen, mutta senaattori kieltäytyi vedoten muihin suunnitelmiinsa sekä korkeaan ikäänsä.¹⁴⁵ Tällä kommentilla senaattori mielestäni alistui presidentin argumentteihin, vaikka hänelle tarjottiin mahdollisuutta omaan empiiriseen havainnointiin taistelualueella. Toki voidaan kyseenalaistaa, olisiko tuolla matkalla voitu todella saada oikeanlainen kuva Vietnamin tilanteesta, vai olisiko senaattorille näytetty vain se mitä vallankäyttäjät halusivat. Puhelinkeskustelun perusteella näyttäisi kuitenkin, että presidentillä olisi tiukka ote poliittisesta vastustajastaan. Senaattori ei ryhtynyt avoimesti haastamaan presidenttiä väittelyyn, jolloin hän oli selkeästi presidentin vallankäytön kohteena tässä vuorovaikutustilanteessa. Fulbright jatkoi kuitenkin politiikan kritisointia toisaalla. Toisaalta presidentti puolestaan jatkoi senaattorin ja muiden poliittisten vastustajiensa kritisointia.¹⁴⁶ Kumpikaan osapuoli ei kyennyt muuttamaan toisen käyttäytymistä, mikä Dahlilaisittain ajateltuna kertoisi siitä, että todellista vaikutusvaltaa ei ollut.

Mielestäni Fulbrightin tapausta ei voida kuitenkaan tulkita näin yksioikoisesti. Senaattorin asema Johnsonin silmissä oli selkeästi suurempi, sillä miesten välinen, joskin hiipunut ystävyys oli yksi tekijä senaattorin asemalle. Lisäksi presidentti tiedosti senaattorin vaarallisuuden hänen politiikalleen. Hän selkeästi pyrki kuuntelemaan erilaisia näkemyksiä. Tästä mainitsee myös W. Rostow haastattelussaan.¹⁴⁷ Tapaus Fulbright onkin mielestäni oiva esimerkki presidentin strategiasta poliittisten vastustajien kanssa. Se oli eräänlaista *pidä ystäväsi lähellä, mutta vihamiehenä vielä lähempänä* -strategiaa, perustuen näennäiselle avoimuudelle vailla todellisia vaikutusmahdollisuuksia itse presidentin päätöksiin. Tätä strategiaa presidentti käytti myös kommunikoidessaan muiden poliittisten vastustajiensa, kuten senaattori Robert Kennedyn ja senaattori Mike Mansfieldin kanssa.

Suhteissaan muihin kongressiedustajiin Johnson pyrki noudattamaan laillisuus- ja avoimuusperiaatteita. Huolimatta kasvavasta vastuksesta kongressissa, presidentti tapasi säännöllisesti edustajia keskustellakseen politiikan ja hakeakseen neuvoja. Schlesingerin mukaan

145 Telephone Conversation Between President Johnson and Senator J. William Fulbright, January 20 1967, FRUS, 1964-1968, Volume V, Vietnam 1967, 23.

146 Katso esimerkiksi: Editorial Note FRUS, 1964-1968, Volume V, Vietnam 1967, 344; Memorandum From the President's Assistant (Jones) to President Johnson, Washington, November 4, 1967. FRUS, 1964-1968, Volume V, Vietnam 1967, 386.

147 Walt Rostowin haastattelu, 21.3.1969, 43. Elektroninen dokumentti.

presidentin ja kongressin edustajien konsultaatiot olivat kuitenkin yksipuolisia; toinen osapuoli otti, toinen antoi, vailla mitään varsinaista perustuslaillista tarkoitusta. Schlesinger esittääkin, että Johnsonin käsitys konsensuksesta olikin enemmän osa poliittista peliä ja presidentin kulloisia tarpeita.¹⁴⁸ Vaikka väite kuulostaa varsin provokatiiviselta, on sillä havaittavissa selkeää totuus pohjaa. Vaikka presidentti kuunteli muiden näkemyksiä, ei voida havaita selkeitä muutoksia hänen politiikassaan. Näin ollen voidaan Dahlilaisittain tulkita, ettei kongressiedustajilla ollut tarpeeksi suoraa valtaa presidenttiin. Johnson näyttääkin taipuneen politiikan muutoksille ainoastaan silloin, kun hänen omat etunsa olivat uhattuina, eli Dahlia mukailleen silloin, kun hän koki mahdolliset sanktiot liian voimakkaiksi saatuihin hyötyihin nähden.

Toisaalta presidentti käytti usein painostuskeinoja kongressiin, osoittaen näin valtansa. Poikkeustilanteet puolestaan lisäsivät tuosta valtaa tilapäisesti. Esimerkkinä mainittakoon Martin Luther Kingin salamurha, jonka seurauksena presidentti oli yrittänyt saada kongressia hyväksymään Salaisen palvelun suojelun varapresidentti ja presidenttiehdokkaille. Senaattori Robert Kennedyn murhan seurauksena presidentti ohitti kongressin vallan tilapäisesti ja määräsi näin toteutettavan välittömästi. Tämän lisäksi hän soitti kongressin puoluejohtajille ja käski näitä hyväksymään esityksen. Kongressi hyväksyi sen seuraavana päivänä.¹⁴⁹ Näiden esimerkkien perusteella vaikuttaakin, että presidentillä oli suuri vaikutusvalta suhteessa kongressiin. Edustajat olivat pitkälti alisteisia hänen politiikalleen.

Presidentti joutui myös kamppailemaan medioiden parissa työskentelevien poliittisten vastustajiensa kanssa. Johnsonin hallinnon yhä kasvava luottamus kriisi suhteissaan mediaan lisääntyi mitä pidemmälle sota eteni. Presidentti olikin syvissä vaikeuksissa reporttereiden kanssa ja neuvoikin alaisiaan välttämään niitä, jotka kirjoittivat hallinnosta epäsuotuisasti. Califanon mukaan Johnson käytti joskus hyväkseen keinoja, joista on vaiettu niiden poliittisesti epäkorrektin luonteen vuoksi. Esimerkkinä Califano mainitsee erään hankalan naisreportterin. Presidentti käski erästä neuvonantajaa viemään tuon naisen ulos illalliselle. Tuloksena oli, että epäsuotuisat kirjoitukset loppuivat. Tämän kaltaisia toimenpiteitä Johnson suosi myös joidenkin hankalien kongressiedustajien kanssa.¹⁵⁰

Nämä esimerkit kuvastavat hyvin sitä poliittista peliä, jota Washingtonissa pelataan kulissien takana. Presidentti ei kaihtanut häikäilemättömiäkään keinoja politiikkansa ajamiseen. Uhkailu,

148 Schlesinger 1974, 182, 185

149 Califano 1991, 297.

150 Califano 1991, 170.

poliittinen painostus sekä monet muut poliittisesti epäkorrektit menetelmät kuuluivat lähes luonnollisena osana hallinnon toimintaan vastustajien kanssa. Poikkeuksena olivat ne toimijat, joiden presidentti koki olevan uhka hänen poliittisten tarkoitusperiensä toteutumiselle. Näitä henkilöitä presidentti käsitteli varoen, pyrkien pääsemään eteenpäin vuorovaikutteisen keskustelun avulla.

Organisaatiomuutokset osana vallankäyttöä

Presidentti Johnson käytti apunaan myös erästä klassista vallankäytön muotoa, eli organisaatiomuutoksia. Näillä hän pyrki parantamaan tehokkuutta hallinnossaan. Toinen puoli muutoksilla oli, että Johnsonin politiikalle suotuisa virkamies nimitettiin tehtävään ja hänen politiikalleen vastahakoinen virkamies siirrettiin toisiin tehtäviin tai erotettiin. Johnson ei kuitenkaan pyrkinyt suoranaisesti vaihdoksiin aina määrätietoisesti. Tutkimuskirjallisuuden mukaan Johnson ahdistui tai jopa suuttui, kun jokin neuvonantaja päätti erota ja presidentti yrittikin aina puhua tämän ympäri jäämään.¹⁵¹ Näkisin kuitenkin, että Johnson pyrki organisaatiomuutoksilla selkeisiin poliittisiin muutoksiin, osittain myös korostaakseen oman valta-asemaansa.

Ensimmäinen esimerkkini liittyy organisaatiomuutokseen, jolla pyrittiin hakemaan tehokkuutta Vietnamin pasifikaatio-ohjelmien¹⁵² edistymisessä. Johnson lähetti Robert Komerin kenraali Westmorelandin alaiseksi Saigoniin vastaamaan pasifikaatio-ohjelmien edistymisestä. Komer osasi käyttää presidentin antamaa luottamusta hyväkseen Saigonissa ja pitikin sotilaat varuillaan tehden selväksi, että voisi tarvittaessa hankkia heille suuria vaikeuksia. Westmoreland tiesi tämän, ja antoikin Komerille aina sen mitä tämä tahtoi.¹⁵³ Johnson käytti tätä nimitystä parantaakseen organisaation suoritusta, mutta samalla kasvattaakseen valta-asemaansa Saigonissa yhä kasvavan kritiikin vuoksi. Nimitys voidaan nähdä esimerkkinä Dahlilaisesta ilmivallasta, jossa presidentti (tekijä A) pyrkii vaikuttamaan tekijään B (MACV ja muut sotilaat) tekijän C (Komer) kautta. Tämän lisäksi tekijä A pyrkii vaikuttamaan tekijään B suoralla vaikutussuhteellaan. Tekijän C tehtävä on tehostaa tuota vaikutusta.

Toisena esimerkkinäni käytän apulaisulkoministeri George Ballin lähtöä hallinnosta. Hän oli ollut alusta alkaen ollut Vietnamin sodan vastustaja ja sodan edetessä tuo pessimismi oli lisääntynyt

151 Bornet 1983, 37; Califano 1991, 249.

152 Pasifikaatio-ohjelmat olivat projekteja, joilla pyrittiin rauhoittamaan Vietnamin maaseutua, jotta kommunistien tuki vähenisi. Davidson 1988, 408.

153 Davidson 1988, 456–459.

entisestään. Hän erosi, lähtien muihin tehtäviin 1966. Ball väittää sen johtuneen väsymyksestä, sekä siitä, että Yhdysvallat keskittyi Vietnamiin unohtaen intressinsä muualla.¹⁵⁴ Mielestäni on selvää, että hän oli menettämässä vaikutusvaltansa hallinnossa. Hänen argumenttinsa olivat hallinnon politiikan vastaisia, eivätkä tehonneet presidenttiin ja hänen ministereihinsä. Ball väittää, että presidentti ei sulkenut häntä pois päätöksenteosta ja että tämä kuunteli häntä ja arvosti hänen näkemyksiään. Esimerkiksi hän nostaa sen, että presidentti konsultoi hänen mielipiteitään useaan otteeseen myöhemmin.¹⁵⁵ Schlesinger on toista mieltä. Hänen mukaansa Ball ei todellisuudessa omannut valtaa hallinnossa.¹⁵⁶ Schlesingerin näkemykseen on helppo yhtyä. Pidän mahdollisena, että presidentin mielenkiinto Ballin mielipiteitä kohtaan oli aitoa, mutten usko, että Ball missään vaiheessa onnistui muuttamaan presidentin käsityksiä. Lisäksi voidaan olettaa, että presidentin luottamus apulaisulkoministeriin ei ollut suurta, sillä tämä epäili Ballia yhdeksi toistuvien mediavuotojen lähteistä, kuten McMaster vihjaileekin.¹⁵⁷ Ballin tapaus on oiva esimerkki siitä, miten presidentti kykeni pitämään hallintonsa päätöksenteossa mukana virkamiehiä, joilla ei lopulta ollut todellista vaikutusvaltaa. Presidentti pystyikin sulkemaan Ballin lopullisen päätöksenteon ulkopuolelle, pitäen hänet kuitenkin näennäisesti mukana. Mahdollisesti presidentti toivoi hillitsevänsä näin Ballin näkemyksiä tukevia kriitikoita. Tämä onkin oiva esimerkki siitä, minkälaista poliittista valtapeliä Johnson pelasi.

Yksi merkittävä organisaatiomuutos oli kenraali Westmorelandin siirtäminen Washingtoniin JCS:n jäseneksi 1968. Tämä organisaatiomuutos oli osoitus presidentin valta-asemasta. Muutos oli myös merkki Yhdysvaltojen strategian muutoksesta Vietnamiin. Komentajanvaihdokseen johtanut tapahtumaketju alkoi Tet-offensiivin jälkimainingeissa toteutetusta pyynnöstä lisäjoukkojen lähettamisestä Vietnamiin.¹⁵⁸ Asian tiimoilta käydyt ankarat keskustelut jakoivat hallinnon selkeästi osiin. Kiista oli myös poliittisen pelin sävyttämä. Erityisesti JCS:n puheenjohtaja kenraali Wheeler pyrki käyttämään vaikutusvaltaansa sotilaiden näkemysten läpiajamiseen. Hän neuvoi kenraali Westmorelandia esittämään pyynnön hallinnolle pessimistiseen sävyyn, pitäen itse lisäjoukkojen todellisen tarkoituksen omana tietonaan.¹⁵⁹ Poliittisen tilanteen vuoksi presidentti ei voinut

154 George Ballin haastattelu, 9.7.1971, 25. Elektroninen dokumentti.

155 George Ballin haastattelu, 8.7.1971, 11–12, 21. Elektroninen dokumentti; George Ballin haastattelu, 9.7.1971, 26. Elektroninen dokumentti.

156 Schlesinger 1974, 185.

157 New York Times oli julkaissut 1965 etusivun jutun, joka oli kriittinen hallinnon politiikkaa kohtaan. Juttu heijasteli myös George Ballin näkemyksiä. Presidentti meni tästä raivon valtaan, minkä seurauksena hän veti lähipiirinsä entistä tiukemmaksi. McMaster 1998, 242.

158 Kts. Sivun 24.

159 Memorandum From the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (Wheeler) to President Johnson, 27.2.1968, FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 90; Notes of Meeting, 28.2.1968, FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 91.

kuitenkaan harkitakaan näiden pyyntöjen täyttämistä. Tilannetta pahensi lisäjoukkopyynnön vuotaminen lehdistöön. Tämä aiheutti suuren vastalauseiden myrskyn sekä johti myös senaatin Foreign Relations – komitean kuulusteluihin.¹⁶⁰ Presidentin kädet olivat sidotut. Hän ei voinut alati vaikeutuvan sisäpoliittisen sekä taloustilanteen valossa tehdä muuta kuin muuttaa Yhdysvaltojen strategiaa. Hän ilmoitti siirtävänsä kenraali Westmorelandin Washingtoniin. Westmorelandin siirrosta oli toisaalta sovittu jo edellisen vuoden puolella.¹⁶¹

Tutkimuskirjallisuudessa on erilaisia tulkintoja Westmorelandin siirrosta. Davidson ja Herring tukeutuvat faktaan, että kenraalin siirrosta oli sovittu jo aiemmin, kun taas Samuel Zaffiri pitää syynä lisäjoukkopyynnön aiheuttamaa mediakritiikkiä, joka ajoi presidentin entistä suurempiin vaikeuksiin. Taustalla voidaan nähdä myös kenraalin suosion lasku epäonnistuneen maasodankäynnin strategian vuoksi.¹⁶² Mielestäni kummallakin näkemyksellä on puolensa. Ilmoitettu ajankohta tekee kuitenkin asian mielenkiintoiseksi. Mielestäni presidentti käyttikin komentajanvaihdosta poliittisena aseenaan rauhoittaakseen kriitikkojaan. Se oli samalla osoitus presidentin vallasta. Osoitus siitä, että hän kykeni vielä ratkaiseviin muutoksiin vallitsevasta kaaoksesta huolimatta.

Dahlilaisittain ajateltuna tämä tapahtumaketju on varsin mielenkiintoinen. Jos edelleen pidetään presidentti tekijänä A, pyrki tekijä C (kenraali Wheeler) vaikuttamaan tekijään B (kenraali Westmoreland) siten, että tämä käyttäisi vaikutusvaltaansa tekijään A. Tavoitteena oli muuttaa tekijän A käyttäytymistä ja saada näin tekijän C tavoitteet läpi. Huolimatta ilmeisen suuresta vaikutusvallastaan hallinnon sisällä, tekijä C ei kyennyt saavuttamaan toivottuja tuloksia. Tekijä A muutti vain osittain käyttäytymistä, pitkälti ulkoisten vaikutuksien vuoksi, joita olivat tässä tapauksessa hallintoa vastaan kohdistunut kritiikki sekä Yhdysvaltojen äärimmilleen viedyt resurssit. Tekijä A ei taipunutkaan tekijöiden B ja C vallankäyttöön, vaan osoitti oman valta-asemansa muuttamalla organisaatorakennetta, antaen näin signaalin ulkomaailmalle, että Yhdysvaltojen strategia oli muuttumassa. Huomattavaa on, ettei Westmorelandin valta-asema tästä muutoksesta horjunut, sillä JCS:lla on suurin valta-asema Yhdysvaltojen sotilasasioissa.

Yhteenveto

Tässä luvussa olen pyrkinyt tarkastelemaan presidentti Johnsonin suoraa vallankäyttöä Robert

¹⁶⁰ Davidson 1988, 507; Zaffiri 1994, 311; Herring 1986, 201.

¹⁶¹ Johnson 1971, 406.

¹⁶² Herring 1986, 204; Davidson 1988, 534; Zaffiri 1994, 315.

Dahlin valtateorian avulla. Tarkoituksena on ollut etsiä aineistosta noita suoria, näkyviä vallankäytön merkkejä ja soveltaa niitä Dahlin teoriaan. Tarkoitukseni on ollut myös etsiä, teoriaan tukeutuen poliittisen johtajuuden merkkejä ja analysoida presidentti Johnsonin poliittista johtajuutta.

Aineistosta voitiin havaita, että Dahlilaisia vallankäytön merkkejä oli löydettävissä. Abstraktoimalla eri valtaryhmittymiä voitiin havaita konflikteja ja vallankäytön merkkejä, sekä mitata eri valtaryhmittymien vaikutusvallan määrää. Dahlilaisen vallankäytön näkemyksessä Johnsonin vallankäyttö ilmeni moniulotteisena, koostuen monesta eri elementistä. Julkisissa keskusteluissa Johnson pyrki kuuntelemaan kaikkia näkökulmia ennen varsinaista päätöstä. Varsinaisen päätöksen Johnson teki kuitenkin usein pienessä piirissä. Tällöin hän kykeni käyttämään edukseen suurta henkilökohtaista auktoriteettiaan. Virallisissa kokouksissa keskustelu oli vilkasta ja välillä ristiriitaista. Johnson kuitenkin säilytti organisaation asettaman auktoriteettiasemansa ylimpänä päätöksentekijänä. Harva neuvonantaja kävi avoimesti haastamaan presidenttiä, pitkälti presidentin omaavan potentiaalisen vaikutusvallan ja sanktioiden pelossa. On kuitenkin vaikea arvioida, mikä oli näissä tilanteissa Johnsonin todellinen vaikutusvalta ja mikä auktoriteettiaseman luoma vaikutusvalta.

Presidentti Johnson käytti hyväkseen henkilökohtaisissa kohtaamisissa persoonallisia ominaisuuksiaan, kuten suurta fyysistä kokoaan sekä manipulointitaitojaan vallankäyttönsä instrumentteina. Hänen johtamistyylinsä koostuikin jännitteistä, pakkovallasta ja imartelusta. Sodan edetessä ja kritiikin lisääntyessä Johnson veti lähipiirinsä entistä tiukemmalle, sulkien monia keskeisiä virkamiehiä päätöksenteon ulkopuolelle. Tämä vähensi myös olennaisesti rakentavaa dialogia hallinnon sisällä. Mediavuodot sekä hallinnon sisäiset erimielisyydet, kuten myös hänelle läheisten neuvonantajien eroamiset lisäsivät tätä kehityskaarta. Organisaationsa hallinnassa Johnson käytti hyväkseen eritoten uhkailua, tehden selväksi vastustajalle, että hänellä oli hallussaan potentiaalista vaikutusvaltaa sanktioiden toteuttamiseksi. Tämä on Dahlilaisittain nähtynä yksi vallan keskeisiä kulmakiviä.

Sodan edetessä Yhdysvaltojen politiikka koki muutoksia. Hallinnon sisäinen valtakamppailu vaikutti presidentin hallintotapoihin. Tietyissä asiakysymyksissä hän ajautui tietyn valtaryhmittymän vaikutuksen alaisuuteen. Presidentti kuitenkin kykeni säilyttämään asemansa, heikkenevästä terveydestään huolimatta. Vaikka selkeitä muutoksia hallinnon politiikassa tapahtui, ei mielestäni voida löytää todisteita siitä, että presidentin vallankäyttö olisi varsinaisesti muuttunut

perimmäisiltä metodeiltaan. Vain painotukset muuttuivat.

Johnsonin vallankäytön tyyli oli kontrollihakuista. Hän ulotti tämän hallinnon sisäiseen keskusteluun kuin myös alaisten henkilökohtaiseen elämään. Säilyttäen autoritaarisen asemansa Johnson pyrkimyksistään huolimatta teki hallaa omalle valta-asemalleen hallinnossa. Poliitiikan epäonnistuminen ja hallinnon konsensuksen hajoaminen kertovat presidentin auktoriteettiaseman hiipumisesta. Dahlilaisittain ajateltuna todellinen henkilön vaikutusvalta näkyy vasta organisaation ulkopuolella. Täten voidaan päätellä, ettei Johnsonilla loppujen lopuksi ollut tarpeeksi valtaa virkamiehiinsä. Virkamiehet kokivat sanktioiden mahdollisuuden pienempänä riskinä verrattuna Johnsonin politiikan kannattamiseen. Näkisinkin, että presidenttikauden loppupuolella presidentin valta perustui pitkälti organisaation määrittelemään valta-asemaan, kuin henkilökohtaiseen poliittiseen auktoriteettiin.

4. Empiirinen tarkastelu Bachrachin ja Baratzin valtateorian näkökulmasta

Tässä luvussa tarkastelen Presidentti Johnsonin vallankäyttöä Peter Bachrachin ja Morton Baratzin valtateorian näkökulmasta. Keskityn tarkastelemaan, sopiiko heidän teoriansa käyttämäni historialliseen aineistoon. Pyrin etsimään ja aineistosta myös vallankäytön merkkejä, joita analysoin teorian valossa. Painopistealueet ovat päätöksentekomekanismeissa, toimintavaihtoehtojen rajoittamisessa sekä *ei-päätöksenteossa* (nondecisionmaking). Kiinnitän erityisen huomioni hallinnon valtastrategiaan sekä neuvonantajajärjestelmiin. Olen pyrkinyt tarkastelemaan esimerkkejä institutionaalisella, usein myös abstraktilla tasolla. Varsinaista suoraa vallankäyttöä päätöksenteossa olen käsitellyt Dahlin osiossa. On huomioitava, että Bachrach ja Baratz ovat keskeisiä Dahlin teorian kriitikkoja. Tämä tekeekin tutkimusasetelmastani mielenkiintoisen. Pyrinkin samalla vertailemaan Bachrachin ja Baratzin näkemyksiä Dahlin näkemyksiin, sekä sitä, miten valta ilmenee näissä teorioissa. Pyrkimyksenä on havaita, mitä uusia seikkoja heidän teoriansa tuo esille verrattuna Dahlilaiseen vallankäyttöön.

4.1. Johnsonin valtastrategia arvioituna vallan toisen kasvon näkökulmasta

Toimintavaihtoehtojen rajoittaminen osana strategiaa

Tässä alaluvussa analysoin Johnsonin hallinnon Vietnam-strategiaa ja samalla presidentin valtastrategiaa vallan toisen kasvon näkökulmasta. Tämä on tärkeää, sillä presidentti Johnsonin hallinnon Vietnamissa toteutettu poliittis-sotilaallinen strategia on yksi kiistellyimpiä asioita Vietnamin sodan historiassa. Strategia oli myös keskeinen hallinnon kiistojen aihe. Strategian kritisointi on jatkunut aina viime päiviimme saakka. Yhdysvaltojen Vietnam-strategia onkin kerrassaan mielenkiintoinen. Se oli sekoitus siviilivirkamiesten ja sotilaiden näkemyksiä, joiden välinen ristiriita ulottui pitkälle Toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan. Davidsonin mukaan kyseessä oli monitasoinen; ideologinen, filosofinen ja doktriininen kamppailu. Keskiössä oli valtakamppailu osapuolten välillä sotilasstrategian ja jopa -taktiikan muutoksesta. Atomiaseet olivat neutralisoineet perinteisen sodankäynnin ajattelun, jossa keskeisessä osassa oli miesylivoimaan ja materiaaliseen ylivoimaan perustuva strategia. Tyhjiötä saapuivat täyttämään siviiliteoreetikot, jotka hyödynsivät systemaattisia analyysimetoodeja, peliteorioita ja taloustieteiden metoodeja apuna strategian muodostuksessa. Metodit eivät saaneet sotilaiden kannatusta. Eniten vastustusta oli aiheuttanut käsite *rajoitetusta sodasta*, jossa pyrittiin taistelemaan kommunismia vastaan ja samalla välttämään totaalista konfliktia Kiinan ja Neuvostoliiton välillä. Keskeistä tälle strategialle oli presidentin taholta tapahtuva sotatoimien kontrollointi, sotatoimien ohella jatkuvat siviilipuolen projektit, sekä diplomatian avulla tapahtuva keskustelu muiden maiden kanssa. Tästä strategiasta tulikin keskeinen osa Kennedyn ja myöhemmin myös Johnsonin hallinnon Vietnam-strategiaa. Tätä rajoitetun sodan gradualistista strategiaa onkin kritisoitu jälkikäteen runsaasti. Pommituskohteet valittiin Washingtonissa ja usein ne olivat strategisesti merkityksettömiä. Hallinnon tarkoituksena olikin antaa vastapuolelle signaali, että Yhdysvallat oli tosissaan. Varovaisen voimankäytön tarkoituksena oli samalla pyrkiä välttämään Kiinan ja muiden kommunistimaiden mukaantuloa konfliktiin. Tämä soti täysin klassisia sotilaallisen voimankäytön teorioita vastaan, jotka olivat painottaneet massiivisen ylivoiman ja yllätyksen tuoman edun tärkeyttä. Gradualismi antoi vastustajalle aikaa paikata menetyksiään ja johti Yhdysvallat yhä pidempään väsytyssotaan Pohjois-Vietnamia vastaan. Nämä syvälle piilevät jaot olivat omiaan lisäämään hallinnon sisäistä kitkaa.¹⁶³

Nämä eriävyydet strategisissa näkemyksissä paljastuivatkin, kun Johnsonin hallinto kävi kiivasta väittelyä pommitusoperaatioista sekä yleisestä ilmasodan strategiasta. Näissä keskusteluissa onkin

163 Davidson 1988, 337–342.

havaittavissa Bachrachin ja Baratzin vallan toisen kasvun teorian ilmaisemia vallankäytön piirteitä. Käytän analyysiini edellisessä käsittelyluvussa olleita esimerkkejä. Kysymys herääkin, mikä oli presidentin valtastrategia näissä keskusteluissa? Miten hän toteutti strategiaansa? Miten se oli linjassa Yhdysvaltojen yleisen Vietnam-strategian kanssa?

Ensimmäisenä esimerkkinä käytän jo Dahlin osiossa esittämäni esimerkkiä, jossa hallinto keskusteli ilmasodalle annetuista rajoituksista. Kuten osiossa esitin¹⁶⁴, keskeiset kiistat syntyivät pommitusten oikeanlaisesta toteuttamisesta ja niille asetetuista, pitkälti poliittisista rajoitteista. Noissa keskusteluissa presidentti oli ollut kiistaosapuolien ristitulella, mutta kyennyt säilyttämään valta-asemansa. Dahlilaisen vallankäytön näkökulmasta hän käytti apunaan suostuttelua ja kompromissiratkaisuja. Vallan toisen kasvun näkökulmasta nähtynä presidentin vallankäyttö saa kuitenkin uusia piirteitä. Davidsonin mukaan JCS pyrki alusta alkaen painostamaan presidenttiä käyttämään ilma-asetta sille suunnitellun massiivisen voimankäytön mukaisesti. Tätä vastoin presidentti ja puolustusministeri asettivat rajoituksia pommituksille.¹⁶⁵

Voidaankin katsoa, että tällä ratkaisulla Johnson pyrki rajoittamaan eri osapuolien toimintavaihtoehtoja asettamalla tiukat rajoitteet sodankäynnille. Sotilaat eivät saaneet täysiä vapauksia sotatoimien mittaville laajentamisille, eivätkä puolestaan sotatoimien supistamista kannattavat virkamiehet saaneet presidentin päättää kääntymään. Johnson sai samalla tilaisuuden näyttää maailmalle päättäväisyyttään lopettaa Vietnamin konflikti. Kysymys herääkin, onnistuiko Johnson korostamaan valta-asemaansa näillä rajoituksilla? Bachrachin ja Baratzin näkemyksessä presidentin kompromissiratkaisu onkin osapuolien vaihtoehtojen rajoittamista. Hän esitti politiikan toimintalinjat, strategian pelisäännöt, jotka eri kiistaosapuolien tulisi hyväksyä. Osapuolet tiesivät, että vastustaessaan noita linjoja he samalla heikentäisivät omaa asemaansa hallinnossa. Täten presidentti sai näkemyksensä läpi, joskin konfliktitila kyti hallinnon sisällä. Jättäen ilmaan kysymyksen säännösten mahdollisesta purkamisesta, presidentti tiukensi otettaan myös sotilasneuvonantajistaan, toivoen näin saavuttavansa uskollisuutta heidän taholtaan. Toimintavaihtoehtojen rajoittamisen ohella presidentin päätös on myös samalla inkrementaalista *ei-päätöksenteoa*. Hän säilytti politiikan epämääräisenä, toivoen, että JCS:n vastalauseet ajan myötä tai tilanteen muuttumisen johdosta vaimenisivat, eikä hänen tarvitsisi ryhtyä varsinaiseen suoraan konfliktiin sotilaiden kanssa. Presidentti pyrki samalla mahdollisesti pitämään sotatoimien mittavan laajentamisen tai supistamisen poissa varsinaisesta päätöksenteosta. Mielestäni presidentti pelasikin

164 Katso sivu 21.

165 Davidson 1988, 341.

taitavaa valtapeliä ”lakaisemalla kiistat maton alle”. Hallinnon sisäisten organisaatiohaarojen sulkeminen pois informaatiovirrasta ei ole suinkaan uusi asia Yhdysvaltojen hallinnossa. Pious mainitsee, että Kennedy pyrki pitämään JCS:n ja Pentagonin informaatiopimennossa, kunnes osittainen ydinkoekieltosopimus oli neuvoteltu vuonna 1963. Presidentti Richard Nixonin hallinto meni vielä pidemmälle pyrkiessään salailuun ja vuotojen estämiseen, salaamalla hallinnon aloitteita jopa omilta alemmilta virkamiestasoiltaan sekä kongressilta. Joissakin tapauksissa informaatiota salattiin myös korkeimmilla tasoilla, kuten puolustusministeriössä, jossa puolustusministeri Kissinger piti JCS:n joissain asioissa informaatiopimennossa.¹⁶⁶ Tässä mielessä presidentti Johnsonin hallinnon toimet eivät eronneet muista hallinnoista.

Tätä edellä mainittua esimerkkiä voidaan tarkastella myös Bachrachin ja Baratzin teoriassa esiintyvän sanktioiden vaikutuksien perusteella. Sanktio on vallankäytön kohteena olevan henkilön näkökulmasta riistoa. Bachrachin ja Baratzin mukaan sanktioiden olemassaolo hyödyttää A:ta vain, jos B tietää mitä häneltä odotetaan. Vallankäyttötilanteessa täytyy olla selkeä kommunikaatio A:n ja B:n välillä. Vallankäytön kohteen täytyy siis tiedostaa häntä kohtaavat vaihtoehdot.¹⁶⁷ Bachrach ja Baratz käyttävät esimerkkiä kongressiedustajasta, joka on ajautunut valtakonfliktiin presidentin kanssa. Jotta presidentin antamat uhkat sanktioista olisivat tehokkaita, kongressiedustajan täytyy tuntea, että presidentin uhkaus erottaa hänet olisi suurempi riski kun uudelleenvalinta. Näin ollen kongressiedustajan täytyy kokea, että hänen uudelleenvalintansa mahdollisuus paranee presidentin uhkauksen vuoksi. Vallankäytön kohteena oleva voi myös olettaa, että vallankäyttäjä ei todellisuudessa toteutakaan sanktiota, jolloin hän ohittaa tämän ja jatkaa toimintaansa aikaisemmalla tavalla. Tässä esimerkissä havaitaan, että kielteisistä päätöksistä huolimatta JCS jatkoi painostustaan. Toisaalta voimankäyttö voi johtaa vallan vähentymiseen. Ensinnäkin, sanktioiden käyttö synnyttää vastareaktioita, usein radikaalia linjaa noudattavaa, joka muuttaa entisen valtasuhteen kyseisten yksilöiden välillä. Valta voi vähentyä myös, jos politiikan tavoitteet ovat saavutettu sanktioiden pelkoa apuna käyttäen. Esimerkiksi jos presidentti uhkaa sanktioilla, joko suoraan tai epäsuoraan, eikä toteuta niitä, valta vähenee suhteessa vallankäytön kohteena oleviin. Uhkaa ei oteta enää todesta. Toisaalta, jos presidentti käyttää valtaoikeuksiaan toistuvasti, esimerkiksi siirtäessään hänen politiikkaansa vastustavan virkamiehen toisiin tehtäviin, hänen vaikutusmahdollisuutensa tehdä näin myös jatkossa vähenevät.¹⁶⁸ Kysymys herääkin, kokivatko JCS:n kenraalit presidentin tai McNamaran uhkaavaksi omalle asemalleen? Mahdollisesti he

166 Pious 1979, 348–350.

167 Bachrach ja Baratz 1974, 22.

168 Bachrach ja Baratz 1974, 23, 29-30.

kokivat olemassa olevan riskin, että presidentti hajottaisi neuvoston. Kuitenkaan Johnson ei varsinaisesti käyttänyt sanktioita, joskin uhka oli selkeästi epäsuorasti olemassa. Jos Bachrachin ja Baratzin näkemystä tulkitaan suoraan, voidaan nähdä, että presidentin uskottavuus ja valta sanktioiden toteuttamiseen mahdollisesti väheni JCS:n näkökulmasta nähtynä, sillä sodan edetessä ja kontrollin jatkuessa JCS esitti yhä radikaalimpia mielipiteitä.

Hyvänä esimerkkinä strategisissa kiistoissa näkyvistä vallan toisen kasvon mekanismeista ovat pommitustauot, joita käsittelin aiemmin jo Dahlin osiossa.¹⁶⁹ Joulukuun 1965 pommitustaukoa koskeneissa keskusteluissa on näkyvissä tuo hallinnon sisäinen konfliktitila. Keskeisimmät ongelmat olivat ulkomaiden reaktiot, tauon todelliset vaikutukset ja JCS:n yhä lisääntyvä jyrkkä vastustus. Presidentti käski McNamaran *myymään* tauon sotilaille, perustelemalla sitä poliittisella tilanteella ja yhä vaikeutuvalla Yhdysvaltojen taloustilanteella joka teki diplomaattisen ratkaisun etsimisen tärkeäksi.¹⁷⁰ Vallankäytön ilmentymänä presidentin päätökset ovat selkeitä. Hän pyrki hiljentämään sotilaiden vastalauseet asettamalla perusteluja tauon puolesta. Rivien välistä on nähtävissä, että nämä olivat presidentin ehdot. Sotilaille täytyi tehdä selväksi, että muunlainen järjestely ei tulisi menemään läpi päätöksenteossa. Myöhemmissä keskusteluissa sotilaiden näkemyksien aliarviointi tai tietoinen väheksyminen jatkui. Presidentti tiedosti tauon sotilaalliset riskit, mutta puolustusministeri McNamara väheksyi sotilaiden näkemyksiä. McNamaran alati kasvava pessimismi sotilaallista ratkaisua kohtaan näkyi myös näissä keskusteluissa.¹⁷¹

Dahlin osiossa esitin, että näissä keskusteluissa presidentti oli joutunut muiden toimijoiden vallan alle ja päättänyt kiistanalaisesta pommitustauosta. Tähän päätökseen tultiin, vaikka osa neuvonantajista vastusti taukoa ja presidentti itsekin suhtautui skeptisesti. Toisen kasvon näkökulmasta katsottuna vallankäyttö päätöksen muodostumisessa saa uusia piirteitä. Aineistosta käy ilmi, että pommitustauon kannattajat, etunenässä puolustusministeri, suorastaa pyrkivät sulkemaan sotilaiden näkemykset pois mahdollisesta päätöksenteosta. Heillä oli tässä vaiheessa ilmeisen suuri vaikutus presidenttiin, mikä johti heille myönteisen päätöksen syntymiseen. Dahlilaisesta näkökulmasta presidentti oli valtaryhmittymien ristitulella, jossa osapuolet taistelivat vaikutusvallasta presidenttiin. Bachrachin ja Baratzin näkökulmasta katsottuna kyyhkyjen valtaryhmittymä pyrki sivuuttamaan haukkojen valtaryhmittymän näkemykset vaikuttamalla

169 Katso sivu 21.

170 Notes of Meeting, FRUS, 1964–1968, Volume III, Vietnam June–December 1965, 231.

171 Notes of Meeting, Washington, December 18, 1965, FRUS, 1964–1968, Volume III, Vietnam June–December 1965, 235.

presidenttiin rajoittaen hänen toimintavaihtoehtojaan. Näin presidentille jäi käytännössä vain heidän esittämänsä vaihtoehto. Tällä kertaa McNamara liittolaisineen onnistui. Tähän esimerkkiin soveltuvat siis kummatkin valtateoriat. Toisaalta Bachrachin ja Baratzin ajattelussa toimintavaihtoehtojen rajoittaminen tulisi olla näkymätöntä, jotta se olisi täysin heidän teoriansa mukainen vallankäytön merkki. Aineistosta havaitaan, että presidentti käytti myös suoraa, näkyvää valtaa. Tässä mielessä voidaan arvioida, että tähän esimerkkiin soveltuu paremmin Dahlin teorian mukainen analyysi.

Jos tätä esimerkkiä laajennetaan institutionaaliselle ja laajemmalle yhteiskunnalliselle tasolle, voidaan havaita Johnsonin valtastrategian päämäärät. Taukojen tarkoituksena oli rajoittaa kotimaista ja ulkomaista kritiikkiä tarjoamalla diplomaattinen kädenojennus kommunisteille. Tämä veisi kritiikiltä pohjan, ettei Yhdysvaltojen hallinto pyrkisi rauhanomaiseen ratkaisuun. Toisaalta presidentti pyrki rauhoittamaan hallintonsa sisäistä konfliktitilaa tällä ratkaisulla. Mielenkiintoinen seikka on myös se, että presidentti ei antanut selkeää strategista suuntaa tauolle. Tauon tarkoitus ja kesto salattiin, vain pienen joukon tietäessä sen todellisen keston.¹⁷² Pyrkikö presidentti näin rajoittamaan vastapuolien toimintavaihtoehtoja? Hän ilmeisesti tiesi, että jos julistaisi tarkan päivämäärän tauon päättymisestä tai jatkumisesta, aiheuttaisi se kritiikkiä hallinnon eri osapuolien taholta. Pitäessään tauon lopullisen keston pienen piirin tietona, hän mielestäni rajoitti osapuolien toimintavaihtoehtoja. Vallitseva epä tietoisuus johti siihen, että osapuolet eivät voineet kuin odottaa presidentin päätöstä. Tämä mielestäni korosti presidentin asemaa, osoittaen taukojen kritikoille presidentin päättäväisyyden. Huomattavaa on kuitenkin, että osapuolet pyrkivät toistuvasti vaikuttamaan presidenttiin, kuitenkin tuloksetta. Näin laajemmalla perspektiivillä tarkasteltuna Johnsonin vallankäyttö saa mielestäni Bachrachin ja Baratzin teorian mukaisia piirteitä, koska vallankäyttäjä tekee tietoisilla päätöksillä kritikoiden aseman vaikeaksi. Jälkiviisaasti voidaan kuitenkin todeta, että presidentin pyrkimykset eivät saavuttaneet kuin hetkellistä onnistumista.

Toisaalta on huomattavaa, että toimintavaihtoehtojen rajoittaminen toimi myös toiseen suuntaan. Esimerkkinä nostan esiin kysymyksen POL-kohteista vuonna 1966 (Petrol, Oil, Lubricants).¹⁷³ Hallinto kävi kiivasta keskustelua halki usean kuukauden ajan siitä, tulisiko näitä kohteita

172 Davidson 1988, 38.

173 Pohjois-Vietnamin käytti suuren osan POL-tuotteista armeijan käyttöön. Johnsonin hallinto epäroi noiden kohteiden pommittamista pitkälti poliittisista syistä; Kiinan uhkasta, mahdollisista siviiliuhreista sekä kotimaisen kritiikin lisääntymisestä. Notes of President Johnson's Meeting With the National Security Council, Washington, June 22, 1966, FRUS, Volume IV, Vietnam 1966, 161.

pommittaa. Johnson oli yhdessä McNamaran kanssa sysännyt syrjään toistuvasti vaatimukset noiden kohteiden pommittamisesta. NSC:n istunnossa kesäkuussa 1966 voidaan nähdä mielenkiintoinen esimerkki siitä, miten myös presidentti oli vallan toisen kasvon mukaisen vallankäytön kohteena. Tuossa istunnossa JCS oli saavuttamassa tavoitteensa, POL-kohteiden pommittamisen vapauttamisen. Tilannetta helpotti se, että myös puolustusministeri oli taipumassa kohteiden pommittamiseen. Kenraali Wheeler käytti kaiken arvovaltansa suostutellakseen presidentin suosimaan kohteiden pommitusta. Presidentti näyttäytyi keskusteluissa selkeästi vastahakoiselta ja kyseli iskujen kannattajien perusteluita hyvin tarkasti.¹⁷⁴ Presidentti oli ilmeisen tuskastunut tilanteeseen:

*Te ette anna minulle vaihtoehtoja. [...] Jos sanonkin ei, mitä muuta suosittelette?*¹⁷⁵

Kenraali Wheeler näki tilaisuutensa tulleen ja antoi vaihtoehdoksi satamakaupunki Haiphongin sataman miinoittamisen, mikä estäisi lisätarvikkeiden tuomisen Pohjois-Vietnamiin. Wheeler painosti presidenttiä:

*Pol-iskut eivät lopeta soluttautumista [Etelä-Vietnamiin], mutta hillitsevät sitä. [...] Seuraavien 60 – 90 päivän aikana iskut alkavat vaikuttaa soluttautumisen määrään.*¹⁷⁶

Näiden Wheelerin näkemyksien tueksi myös muut neuvonantajat kannattivat iskuja. JCS näyttikin hetkeksi saaneen otteen presidentistä ja tämän kabinetista. Tarjoamalla lupauksen, että iskuilla olisi todellisia vaikutuksia vastustajan kykyyn jatkaa konfliktia, kenraali pyrki vaikuttamaan presidenttiin. Selkeiden näkyvien vaikutuksien esille tuonti tekisi päätöksen luonnollisesti selkeämmin hyväksyttäväksi. JCS ei tarjonnut presidentille muita vaihtoehtoja, kuin hyväksyä iskut tai kärsiä seuraukset lisääntyneestä kommunistien paineesta Etelä-Vietnamissa. Presidentti hyväksyi iskut, joskin päätös tuli liian myöhään armeijan kannalta, sillä vastustaja oli ehtinyt evakuoimaan suuren osan kohteiden materiaalista. Lisäksi Johnson ei suostunut miinoittamaan satamaa, peläten sen aiheuttavan merkittäviä vastareaktioita maailmalla.¹⁷⁷

174 Notes of President Johnson's Meeting With the National Security Council, Washington, June 22, 1966, FRUS, Volume IV, Vietnam 1966, 161.

175 *I don't get any alternatives. [...] Suppose I say no, what else would you recommend?* Notes of President Johnson's Meeting With the National Security Council, Washington, June 22, 1966, FRUS, Volume IV, Vietnam 1966, 161.

176 *POL strike will not stop infiltration, but it will establish another ceiling on what they can support. Over the next 60 to 90 days, this will start to affect the total infiltration effort.* Notes of President Johnson's Meeting With the National Security Council, Washington, June 22, 1966, FRUS, Volume IV, Vietnam 1966, 161.

177 Davidson 1988, 391.

Mielestäni tämä on selkeä tapaus vallan toisen kasvun käytöstä hallinnon sisäisissä keskusteluissa. Tällä kertaa tosin vallankäytön kohteena olikin presidentti, neuvonantajien rajoittaessa päätöksen tiettyjen toimintavaihtoehtojen välille. Toisaalta sotilasneuvonantajat toimivat siten, kuten heidän tulisikin toimia; antaa presidentille tiettyjä vaihtoehtoja päätöksen toteuttamiseksi. Tässä esimerkissä kuitenkin neuvonantajien painostus oli tavallista voimakkaampaa, jolloin ilmi tulee selkeästi vallankäyttöpyrkimykset päättäjää kohtaan. Luulen kuitenkin, että selkeästi suurempi vaikutus presidentin kääntymisellä oli hänen hallintonsa muiden virkamiesten mielipide, kuin JCS:n vaikutusvalta. Kuten olen aikaisemmin ilmaissut, toimintavaihtoehtojen rajoittaminen vallan metodina on rajatapaus vallan ensimmäisen ja toisen kasvun välillä. Jos aineistoa analysoidaan suoraan omassa kontekstissaan, havaitaan siinä enemmän Dahlin mukaisia suoraan vallankäyttöön perustuvia menetelmiä. Jos taas mukaan analyysiin otetaan myös sotilaiden omat preferenssit ja päämäärät, analyysiin mukaan astuu vallan toisen kasvun mukainen näkymätön vallankäyttö.

Ei-päätöksenteko hallinnon sisäisissä strategisissa keskusteluissa

Seuraavaksi tarkastelen *ei-päätöksentekoa* hallinnon sisäisissä keskusteluissa. *Ei-päätöksenteko* on keino, jonka avulla vallankäyttäjät voi ohjata ja muokata muutosvaatimuksia siten, että hallinnon politiikalle haitalliset elementit eivät pääse varsinaisen päätöksenteon piiriin tai ne mitätöidään prosessin aikana. Keskeistä on vain näennäinen osapuolien kuuntelu, monitoroinnin ja lisätutkimuksien tarpeen korostaminen, sekä lopullisen päätöksen siirtäminen tulevaisuuteen. Olennaista on, että päätökseen ei lopullisesti sitouduta. Näin vallankäyttäjät voi tarvittaessa siirtää muutosvaatimuksen syrjään, toivoen tilanteen muuttuvan siten, että muutoksia vaativa osapuoli luopuu vaatimuksistaan. Ei-päätöksenteko on kytköksissä tietyn eliitin pyrkimyksiin turvata oma valta-asemansa.¹⁷⁸

Ei-päätöksenteko onkin vallankäytön keino, jota presidentti Johnson käytti runsaasti hyväkseen. Tämä tulee ilmi keskusteluista, joiden tarkoituksena oli muuttaa Yhdysvaltojen strategiaa. Näistä keskusteluista käy ilmi, että poliittinen tahto muuttaa toimintalinjaa on suuri, mutta varsinainen sitoutuminen päätökseen on vain osittaista. Tärkeäksi tekijäksi nousee Johnsonin autoritaarinen persoona ja päättäväisyys, jotka tekivät presidentin vastustamien esityksien läpiajon vaikeaksi. Kuten aiemmista esimerkeistä käy ilmi, oli presidentin politiikka sidoksissa tietoiseen varovaisuuteen, jota dominoi pitkälti Yhdysvaltojen sisäpolitiikka sekä presidentin

¹⁷⁸ Bachrach & Baratz 1974, 39 – 46.

herkkänahkaisuus kritiikille. Tämä loi tilanteen, jossa jokainen presidentin silmissä mahdollisesti haitallinen näkemys hiljennettiin juurikin ei-päätöksenteon avulla, joissakin tapauksissa jopa suoranaisesti suoran vallankäytön avulla. Haleyn mukaan Johnsonille oli tyypillistä hakea lempeällä suostuttelulla, tarvittaessa myös uhkailun avulla, yhtenäisyys neuvonantajiansa keskuudessa.¹⁷⁹ Karkeasti ottaen voidaankin todeta, että ei-päätöksenteko oli keskeinen toimintatapa, jolla voidaan määritellä koko Johnsonin hallinnon Vietnam-strategiaa. Seuraavissa esimerkeissä olen pyrkinyt analysoimaan keskeisiä tapahtumia ei-päätöksenteon näkökulmasta.

Ensimmäisenä esimerkkinä hallinnon tyypillisestä ei-päätöksenteosta nostan esiin National Security Councilin istunnon, jossa keskusteltiin ehdotetuista vastatoimista kommunistien aggressioihin helmikuussa 1965. Kuten Dahlin osiossa totesin, presidentti käytti tuossa istunnossa hänelle tyypillistä tapaa kuunnella myös hänen politiikkaansa vastustavien osapuolien mielipiteitä. Vastalauseista huolimatta presidentti teki päätöksen aloittaa ilmaiskut. Keskusteluissa oli myös esillä, miten heidän tulisi hoitaa iskujen jälkeinen mediakohu. Huomattavaa on, että iskujen tiedettiin aiheuttavan myös siviiliuhreja. Keskustelua käytiin myös siitä, tulisiko hallinnon hakea kongressilta päätöstä tai YK:lta sotatoimien legitimoimiseksi.¹⁸⁰ Näin ei koskaan käynyt. Presidentti ei myöskään vienyt asiaa kongressin julkiseen käsittelyyn, vaan asia sovittiin pienessä piirissä. Presidentti päätti jatkaa aiemman Tonkinin päätöslauselman takaamalla mandaatilla.¹⁸¹

Vallan toisen kasvon näkökulmasta katsottuna hallinto piti julkisuudesta poissa sisäiset erimielisyytensä, osoittaen päättäväisyyttään ja yksimielisyyttään tässä konfliktitilanteessa. Päätös pitää asia poissa kongressin virallisesta käsittelystä johtui pitkälti Johnsonin haluttomuudesta kohdata riski siitä, ettei kongressi mahdollisesti hyväksyisikään hallinnon päätöstä vastaiskuista. Se saattaisi samalla myös vaarantaa hänen tulevaisuudessa esitettävien aloitteiden läpimenon. Näin voidaan nähdä, että hallinto piti virallisesta käsittelystä pois asioita, jotka voisivat olla sille haitallisia. Tässä suhteessa Bachrachin ja Baratzin näkemykset sopivat tähän esimerkkiin.

Toisena esimerkkinä tarkastelen strategisia keskusteluja maasodankäynnistä. Yhdysvaltojen maasodan strategia oli hyvin monimuotoinen. Itse asiassa se koostui hyvin erilaisesta kokeilusta ja

179 Haley 1964, 240.

180 Summary Notes of the 545th Meeting of the National Security Council, (FRUS), Volume II Vietnam January-June 1965, 76. Memorandum for the Record, Washington, 7.2. , 1965. FRUS, Volume II Vietnam January-June 1965, 78. Summary Notes of the 546th Meeting of the National Security Council, FRUS, Volume II Vietnam January-June 1965 80.

181 Tuo kongressin antama päätöslauselma takasi presidentille erittäin laajat oikeudet auttaa Etelä-Vietnamia. Davidson 1988, 322.

vaiheista, jotka olivat pitkälti riippuvaisia kulloisesta sotilaallisesta ja poliittisesta tilanteesta. Sodan alkuvaiheessa oli vallalla niin sanottu enklaavi-strategia, joka perustui ajatukselle joukkojen sijoittamista tukikohtiin, joista ne suorittaisivat vastaiskuja vihollisen iskiessä heitä vastaan. Strategia mahdollistaisi pienen sitoutumisen konfliktiin ja myös helpon ulospääsyn siitä. Tälle strategialle oli kannatusta hallinnon parissa, sillä se minimoisi riskejä laajemmasta sodasta.¹⁸²

Enklaavi-strategia menetti kuitenkin nopeasti merkityksensä jatkuvasti heikkenevän sotilaallisen tilanteen johdosta. Tilalle tuli Westmorelandin kehittämä näännetyssodan strategia (War of Attrition)¹⁸³, joka koostui *Etsi ja tuhoa* -periaatteesta.¹⁸⁴ Näännetyssodan strategiasta tuli Yhdysvaltojen päästrategia Vietnamin sodan ajaksi.¹⁸⁵ Näännetyssodan strategialle oli ominaista jatkuvat asteittaiset joukkojenlisäykset. Huolimatta sotilaiden toistuvista pyynnöistä ja vaatimuksista, presidentti ei suostunut asettamaan Yhdysvaltojen reservejä liikekannallepanoon. Reservien liikekannallepano johtaisi poikkeustilan julistamiseen maahan, sekä teollisuuden valjastamiseen armeijan käyttöön. Samalla se mahdollistaisi mittavien joukkojenlisäyksiä tekemiseen Vietnamiin. Liikekannallepanolla olisi myös moraalialia nostattavat, joskin lyhytaikaiset vaikutukset. Davidson huomauttaa, että kieltäytymällä reservien kutumisesta palvelukseen, Johnson vei armeijalta mahdollisuuden strategisen aloitekyvyn saamiseen sodassa. Tällä päätöksellään presidentti jätti armeijan strategiseen puolustukseen, toivoen materiaallisen ylivoiman muuttavan sodan kulun. Käytännössä joukkojenlisäykset toimivat sekä vastauksena sotilaalliseen tilanteeseen Vietnamin, niin myös presidentin ja hänen tukijoidensa poliittisena aseena Washingtonissa. Myöntymällä aina suurempiin joukkojenlisäyksiin presidentti vastasi sotilaiden pyyntöihin, hiljentäen samalla kritisointia heidän tahoiltaan. On kuitenkin huomattava, että yhä suuremmat joukkojenlisäykset lisäsivät kyyhkyjen vastalauseita, kuin myös kansan vastustusta. Joukkojenlisäykset toivat myös presidentille suurta henkilökohtaista tuskaa.¹⁸⁶

Esimerkkinä ei-päätöksenteosta nostan tilanteen jossa hallinto pohti lisäjoukkojen lähettämistä Vietnamiin. Ensimmäinen tilanne oli heinäkuussa 1965 NSC:n istunnossa. Tuossa istunnossa, jota lyhyesti käsittelin myös Dahlin osiossa¹⁸⁷, hallinto pohti kenraali Westmorelandin pyyntöä

182 Davidson 1988, 346; McNamara 1995, 183.

183 Näännetyssodan strategian tarkoituksena oli kuluttaa vastustajan voimia niin, ettei se kykenisi paikkaamaan menetyksiä riittävän nopeasti. Samalla liittoutuneet pyrkivät tuhoamaan vihollisen huoltoreittejä ja tukikohtia, näännyttäen näin kommunistien ponnistukset. Näin MACV uskoi saavuttavansa ratkaisun Vietnamin.

Huomattavaa on, että Johnsonin hallinto tuki tätä strategiaa, joskin skeptikkoja joukosta löytyi. Davidson 1988, 350.

184 Etsi ja tuhoa -operaatioiden (Search & Destroy) periaatteena oli etsiä vihollinen pienten yksiköiden avulla ja tuhota ne paikalle hälytettävillä apujoukoilla ja massiivisella epäsuoralla tulella. Kesseli 1998, 95-97, Davidson 1988, 349.

185 Davidson 1988, 350.

186 Davidson 1988, 530.

187 Katso sivu 24.

massiivisista lisäjoukoista, mikä lopulta johti myös strategian muuttumiseen. Istunnossa havaitaan, että presidentti oli päättänyt yhdessä läheisten neuvonantajien kanssa jo aiemmin tulevasta toimintasuunnasta ja haki selkeästi NSC:lta vain nimellistä hyväksyntää. Mitä kysymykseen reservien kutsumisesta palvelukseen tuli, presidentti valitsi tässäkin, kuten ilmasodan strategiassakin, gradualistisen linjan. Näin hän pyrki lisäämään miesmäärää asteittain, jolloin se olisi kongressille hyväksyttävämpää. Sotilaille hän perusteli kieltäytymistään reservien kutsumisesta palvelukseen sillä, että tämä saattaisi vaarantaa suhteet muihin maihin. Presidentti kuitenkin säilytti tämän option, tehden siitä poliittisen valttikortin suhteessaan JCS:iin.¹⁸⁸ Dahlin teorian valossa tästä istunnosta voitiin tulkita, että presidentti oli päättänyt itse vastata kommunistien aggressioihin voimalla, taipuen tämän vuoksi sotilaiden näkemysten kannalle. Tehden myönnytyksiä hän pyrki pitämään otteensa eri kiistaosapuolista. Bachrachin ja Baratzin mukaan Dahlin näkemys on kuitenkin liian yksiulotteinen. Dahlin teoria ei ota huomioon muita prosesseja, jotka liittyvät päätöksentekotilanteeseen. Näitä prosesseja ovat muun muassa kulttuuriset, poliittiset, taloudelliset prosessit.¹⁸⁹ Bachrachin ja Baratzin näkemys siis laajentaa tätä perspektiiviä päätöksentekotilanteessa. Se kertoo enemmän presidentin vallasta johtamiinsa instituutioihin kuin henkilökohtaisesta valtakamppailusta. Tässä esimerkissä presidentti sivuutti käytännössä NSC:n aseman, sillä päätös oli jo tehty hänen *sotakabinetissaan*. Toisaalta hän hillitsi sotilaiden kritisointia säilyttämällä mahdollisuuden myöhempisiin joukkojenlisäyksiin tai jopa liikekannallepanoon ja siirtämällä tätä päätöstä eteenpäin. Presidentti huomioikin päätöksessään pidemmän aikavälin ratkaisut, sekä niiden vaikutuksen hänen asemaansa kongressiin nähden, sekä hallinnon aseman suuren yleisön parissa. Jälkiviisaasti voidaan todeta, että presidentin päätös oli merkittävä tekijä, joka jumitti Yhdysvallat päämäärämättömään sodankäynnin pattitilanteeseen. Tämä päätös oli tuleva kalliiksi yhteiskunnalle, kuin myös Johnsonin hallinnollekin.

Mielestäni tätä näännytyssodan strategiaa voidaan tarkastella kokonaisuutena varsinaisena ei-päätöksenteon -strategiana. Johnsonin tavoitteena oli, kuten ilmasodan strategian kanssa, rajoittaa selkeillä säännöillä, miten armeijan tulisi käydä sotaa. Keskeinen piirre Johnsonin strategiassa oli, että hän sysäsi syrjään toistuvasti sotilaiden vaatimukset liikekannallepanosta, operaatioiden ulottamisesta Pohjois-Vietnamin ja Etelä-Vietnamin välisen demilitarisoidun vyöhykkeen alueille, sekä sotatoimien laajentamiselle Laosin ja Kamputsean alueille, jossa sijaittivat kommunistisissien tukikohdat sekä huoltoreitit. Huolimatta toistuvista vaatimuksista, presidentti ei tätä suostunut

188 Summary Notes of the 553d Meeting of the National Security Council, Washington, July 27, 1965, FRUS, Volume III, Vietnam June-December 1965, 93.

189 Bachrach ja Baratz 1974, 18.

tekemään. Sitä vastoin hän tarjosi tilalle *sitā samaa*, entistä strategiaa pienillä lisäyksillä.¹⁹⁰ Pidänkin tätä kysymystä yhtenä esimerkkinä Johnsonin ei-päätöksenteosta, sillä se täyttää Bachrachin ja Baratzin määrittelemät piirteet; ei-päätöksenteon avulla vallankäyttäjät voi ohjata ja muokata muutosvaatimuksia, pitää ne näkymättömissä tai jopa estää niiden pääsy päätöksentekoaikareenalle.¹⁹¹ Tässä esimerkissä eliitti, siis presidentti yhdessä lähimpien tukijoiden kanssa, koki haukkojen vaatimukset vahingollisina omalle asemalleen. Täten eliitti pyrki kompromissien avulla siirtämään varsinaista päätöstä kauemmaksi, toivoen tilanteen muuttuvan. Kuten Davidson huomauttaakin, strategiassa kohtasivat siviilien sekä sotilaiden näkemyserot; sotilaat, Westmoreland ja JCS, näkivät strategian puhtaasti konventionaalisenä sodankäyntinä. Puolestaan presidentti, sekä poliittinen johto näkivät sodankäynnin painostuskeinona rauhanneuvotteluihin.¹⁹²

Kolmas strateginen kokeilu oli *Vietnamisaatio* -strategia Johnsonin presidenttikauden loppuvaiheessa. Tuota strategiaa jatkettiin myös presidentti Nixonin hallintokaudella. *Vietnamisaatio* -strategia perustui ajatukselle siirtää vastuu sodasta Etelä-Vietnamille, vähentäen asteittain yhdysvaltalaisten joukkojen osuutta taisteluissa. Strategia lisäsi samalla siviilipuolen ohjelmia, kuten maaseudun rauhoittamiseen tähtäviä pasifikaatio-ohjelmia, korruption vastaista taistelua ja Etelä-Vietnamin talousrakenteen kehittämistä. Yhdysvaltojen joukkojen oli tarkoitus lähteä lopullisesti Vietnamista, kun Etelä-Vietnam pystyisi puolustamaan itseään Pohjois-Vietnamia vastaan. Strategia oli siis puhtaasti Yhdysvaltojen intressejä palvelevaa strategiaa. Strategiaa onkin syytetty sen yksipuolisuudesta.¹⁹³ Strateginen muutos lähti liikkeelle maaliskuussa 1968 käydyistä keskusteluista Yhdysvaltojen tulevista strategisista linjauksista¹⁹⁴, jonka lopputuloksena presidentti Johnson luopui presidenttiehdokkuudestaan tulevissa vaaleissa ja pyrki hakeutumaan rauhanneuvotteluihin.¹⁹⁵

Tämä uusi strategia syntyi varsin pienen piirin kesken Johnsonin hallinnossa. Mahdollisesti Johnsonin hallinto halusi välttää julkisuutta, sillä se voisi aiheuttaa odottamattomia seurauksia Yhdysvaltojen sisäpoliittiseen tilanteeseen, sekä Yhdysvaltojen Vietnamissa olevien liittolaisten

190 Davidson 1988, 353

191 Bachrach & Baratz 1974, 39 – 46, Lukes 1977, 18- 20, 25.

192 Davidson 1988, 355.

193 Davidson 1988, 530.

194 Itse asiassa Davidsonin mukaan Tet-offensiivin jälkimaininki paljasti Yhdysvaltojen Vietnam-strategian heikkoudet, tai paremminkin sen, ettei strategiaa ollut ollenkaan. Tämä siis, jos strategiaa tarkastellaan siis sen määritelmien mukaan; sotilasstrategian täytyy olla voittoon tähtäävää, jolla on selkeät poliittiset päämäärät. Siviilijohtajien täytyy korostaa ja ohjeistaa tuota päämäärää, joka toimii ohjeena sotilaiden kehittämälle sodan voittoon tähtäävälle strategialle. Uusi Johnsonin hallinnon strategia olikin *peace at any price* -strategiaa. Davidson 1988, 529, 534.

195 Editorial Note, FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 169.

näkemyksiin. Strategian muuttumisella oli myös ennalta arvaamattomia vaikutuksia omien joukkojen moraaliin, koska uusi strategia ei tähännyt selkeään voittoon. Vietnamin konflikti koettiin täten erittäin turhaksi. Tämä näkyi lisääntyvinä huumeongelmina sekä Vietnamin väestöön kohdistuvana välivaltana, kuten My Lain joukkomurha osoitti.¹⁹⁶ Davidson kritisoi myös sitä salamyhkäisyyttä, jonka parissa uusi strategia muotoiltiin. Edes Etelä-Vietnamia ei konsultoitu tässä tilanteessa. Presidentti ei myöskään antanut selkeitä ohjeistuksia tästä muutoksesta edes useimmille vastuussa oleville virkamiehille. Esimerkiksi MACV ei saanut kirjallisia ohjeita ennen vuotta 1969.¹⁹⁷ Maaliskuussa 1968 käydyissä ratkaisevissa keskusteluissa oli selvää, että presidentti tukijoiheen oli tehnyt päätöksensä, sotilaiden vastalauseista huolimatta.¹⁹⁸ Tämä uusi strateginen muutos oli siis toteutettu varsin yksipuolisesti presidentin ja lähimpien virkamiesten kesken. Sotilasneuvonantajat toimivat lähinnä konsultin asemassa. Kesällä 1968 käydyistä keskusteluista Etelä-Vietnamin edustajien kanssa voidaan havaita, että tässä vaiheessa Etelä-Vietnamin poliittinen johto oli ainakin tietoinen tästä uudesta strategiasta.¹⁹⁹ Tässä mielessä Davidsonin väitökset, etteivät Etelä-Vietnamin johtajat olleet tietoisia uudesta strategiasta, on väärä. Huomattavaa on kuitenkin, ettei Johnsonin hallinto tehnyt virallista ilmoitusta strategian vaihtumisesta, vaikkakin hallinnon parissa tunnustettiin tämä uusi de-eskalaation strategia. Tästä lähtien myös ilmasota oli tarkoin Washingtonista käsin kontrolloitua. Vuosien aikana kontrollia oli löysennetty, mutta poliittinen tilanne sai presidentin tiukentamaan otettaan.

Tarkasteltaessa tätä uutta strategiaa kokonaisuutena Bachrachin ja Baratzin teorian valossa, havaitaan presidentin hallintatavoissa selkeitä vallan toisen kasvon piirteitä. Keskeinen asema presidentin käyttämällä vallan mekanismeilla on ei-päätöksenteolla sekä toimintavaihtoehtojen rajoittamisella. Hän rajoitti strategisen päätöksen keskeisille elimille, sulkien kuitenkin sodan eskalaatiota kannattavat piirit ulkopuolelle, pitäen heidän vaatimuksiaan poliittisesti toteutuskelvottomina. Tämä kohta on menetelmänä toimintavaihtoehtojen rajoittamista, ollen samalla kytköksissä vallan ensimmäisen kasvon mukaiseen suoraan vallankäyttöön. Varsinaiseksi ei-päätöksenteoksi tämä esimerkki muovautuu, kun tarkastellaan sitä toteutustapaa, jolla uusi strategia toteutettiin. Muutoksesta ei tehty virallista ilmoitusta, ellei sellaiseksi lasketa presidentin tv-puhetta, jossa hän ilmoitti hakeutuvansa rauhanneuvotteluihin. Strategian tiimoilta ei myöskään tapahtunut alempien tasojen, puhumattakaan MACV:n ohjeistuksia. Havaittavissa on, että

196 Davidson 1988, 530 – 532; Herring 1986, 215.

197 Davidson 1988, 530 – 532.

198 Memorandum for Record, Washington, March 29, 1968, FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 166 ; Editorial Note , FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 167.

199 Notes of Meeting, Honolulu, July 19, 1968, FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 304 ; Editorial Note, FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 306.

presidentti tukijoinen pyrki strategian muutokseen pienillä askelilla, pidättäytyen varsinaisesta julkisesta sitoutumisesta muutokseen. Tässä suhteessa voidaan nähdä, että presidentti käytti yhä samoja menetelmiään, kuin aikaisemmissa strategisissa linjauksissa. Vain politiikan tavoite oli muuttunut.

Vallan toisen kasvon näkökulmasta katsottuna presidentti Johnsonin noudattama sotilasstrategia on mielenkiintoinen. Strategia onkin erittäin poliittinen, ohittaen perinteiset sotilasstrategiset opit massiivisesta voimankäytöstä. Yhdysvaltojen Vietnam-strategia olikin pitkälti poliitikkojen ja siviiliteoreetikkojen muovaama. Sotilaiden näkemykset pyrittiin sysäämään sivuun poliittisten näkökulmien edestä. Tämä lähti pitkälti Kylmän sodan tilanteesta, jossa muiden kommunistimaiden liittyminen konfliktiin oli aina vaarana. Toisaalta presidentin pelkäämä kotimainen kritiikki ja vastustuksen kasvaminen kongressissa tekivät strategiasta politiikan orjan. Johnson ei halunnut altistaa strategiaa julkisen väittelyn alle kongressissa, vaan pyrki kaventamaan varsinaisen päätöksissä mukana olevan joukon pieneksi. Strategialle asetetut poliittiset lähtökohdat samalla vähensivät mahdollisuuksia todellisen voiton saavuttamiselle Vietnamissa. Armeija ei saanut käyttää optimaalisesti mahdollisuuksiaan ja resurssejaan ja joutui täten sotimaan pitkälti toinen käsi sidottuna selän taakse.

Yhdysvaltojen strategia olikin pitkälti presidentti Johnsonin valtastrategiaa. Se kävi sotaa, jolle pyrittiin antamaan selkeitä rajoituksia presidentin toimesta. Säilyttääkseen valta-asemansa, presidentti pyrki myös strategisissa kysymyksissä mikrojohtamiseen, jota hän käytti apunaan myös henkilökuntansa johtamisessa. Tuolla mikrojohtamisella oli selkeitä haittavaikutuksia sotatoimien onnistumiseen. Hänen kritiikinpelkonsa sekä pyrkimys konsensuksen säilyttämiseen johtivat siihen, että päätökset olivat tavalla tai toisella kompromisseja, usein vailla todellisen menestymisen takeita. Tämä näkyi niin hallinnon sisällä, kuin myös kongressissa. Yhdysvaltojen Vietnam-strategia rakentuu siis pitkälti Johnsonin vallankäytön ympärille, ollen todella 'presidenttinsä näköinen'; täynnä monimutkaisuuksia, päämäärämättömyyttä ja alati vaihtuvia ohjeistuksia.

4.2. Johnsonin hallinnon neuvonantajajärjestelmä vallankäytön kohteena

Tässä alaluvussa tarkastelen presidentin ja hänen hallintonsa neuvonantajajärjestelmää ja sen mekanismeja soveltaen Bachrachin ja Baratzin valtateoriaa. Olen käsitellyt yksittäisten neuvonantajien suhdetta presidenttiin Dahlin osiossa. Nyt laajennan käsittelyni keskeisiin hallinnon sisäisiin instituutioihin, jotka olivat keskeisessä osassa Vietnam-politiikan muotoilussa.

Tiistai-lounaat

Seuraavaksi käsitelen erästä presidentti Johnsonin valtakauden erityispiirteitä omaavaa vallankäytön foorumia; *Tiistai-lounaita*. *Tiistai-lounaat* olivat lounastapaamisia presidentin ja hänen tärkeimpien turvallisuuspoliittisten neuvonantajien kesken. *Tiistai-lounailla* tehtiin useimmat merkittävimmistä päätöksistä, jotka vietiin käsittelyyn suurempiin kokouksiin.²⁰⁰ Ulkoministeri Dean Ruskin mukaan lounaille osallistuivat hän, puolustusministeri, kansallinen turvallisuusneuvonantaja, tiedustelupalvelu CIA:n johtaja sekä Valkoisen talon virkamies, joka teki muistiinpanot. Myöhemmässä vaiheessa lounaille osallistui myös JCS:n puheenjohtaja. Nämä henkilöt muodostivat *sotakabinetin*, joka tuli päättämään keskeisistä Vietnamiin liittyvistä asioista.²⁰¹ *Tiistai-lounaista* on vaikea toistaiseksi vielä kirjoittaa, sillä *Foreign Relations of United States* -kokoelmassa on vain harvoja mainintoja kyseisistä kokouksista. David Barret huomauttaa, että osa *Tiistai-lounaiden* materiaaleista on yhä salattuja kansallisen turvallisuuden vuoksi.²⁰²

Ajatuksen kabinetin muodostamisesta loi presidentti. Hänen tarkoituksenaan oli luoda foorumi, jossa sotaan liittyvistä asioista voitaisiin keskustella pienen piirin kesken. Tämä oli Johnsonille huomattavasti mieluisampi tapa, kuin suuret kokoukset. Presidentti koki, että tällöin mielipiteiden ilmaisu olisi vapaampaa ja keskustelu samalla epämuodollista. Toinen lähtökohta oli myös se, että tuo pieni ydinjoukko osaisi pysyä vaiti keskusteluista, eikä näin vaikeuttaisi hallinnon tilannetta lehdistövuodoin. Barretin mukaan vuotojen pelko nousi keskeiseksi tekijäksi miksi presidentti suosi *Tiistai-lounaita*. Osallistujat tiesivät mitä Johnson heiltä odotti, eivätkä vuotaneet tietoja. Presidentti koki, että vuodot rajoittaisivat hänen toimintamahdollisuuksiaan, koska usein lopullista päätöstä ei oltu vielä tehty.²⁰³ Kokouksien agenda, jonka oli usein laatinut turvallisuusneuvonantaja

200 Walcott & Hult 1995, 174, 180; Redford & Bisset 1981, 220.

201 Dean Ruskin haastattelu 28.7.1969. 16. Elektroninen dokumentti.

202 Barret 1991, 676. <http://www.jstor.org/stable/419403> (Katsottu 8.6.2009)

203 Barret 1991, 677. <http://www.jstor.org/stable/419403> (Katsottu 8.4.2009)

McGeorge Bundy ja myöhemmin Walt Rostow, koostui useimmiten 2-10 pääkohdasta. Kuten presidentti oli halunnutkin, *Tiistai-lounaat* toimivat hallinnon todellisten päätöksien ja päätöksistä keskustelun foorumina. Rusk kertoo, että he usein väittelivät eri näkökulmista, keskustelivat vapaasti eri kongressin jäsenten tai senaattoreiden mahdollisista suhtautumisista päätöksiin ja ylipäätään kaikesta hallinnon politiikkaan liittyvästä. Kokoukset olivat pääasiassa siis suunnattu Vietnamiä koskeviin kysymyksiin, mutta keskustelu laajentui myös muihin aiheisiin.²⁰⁴ Ruskin mukaan suurin osa päätöksistä tehtiin lounailla. Muistiinpanot toimivat pohjana, jonka päälle lopulliset ohjeistukset annettiin eri hallinnon haaroille. Tämän jälkeen eri virkamiehiä vielä ohjeistettiin suullisesti. Ulkoministerin mukaan tämä mahdollisti monipuolisen ajatustenvaihdon sekä lisäsi käytyä dialogia eri ministeriöiden välillä, ilman ”rasittavaa paperisotaa”. Rusk huomautti myös, että heillä oli usein tapana myös vertailla muistiinpanoja jälkikäteen, jottei ristiriitaisuuksia pääsyt esiintymään. Jos näitä oli, he veivät asian presidentin ratkottavaksi. Hallinnon elinkaaren alkupuolella muistiinpanot eivät olleet riittävän tarkkoja, mutta loppua kohden keskusteluista tehtiin täydelliset muistiinpanot.²⁰⁵

Rusk piti *Tiistai-lounaita* erinomaisena metodina, sillä se vapautti hallinnon sisäistä keskustelua, sekä paransi hallinnon henkilöiden välistä yhteistyötä.²⁰⁶ Myös puolustusministeri McNamara tuki tätä näkökulmaa. Hänen mielestään lounaat olivat mainioita tilaisuuksia, joissa presidentti pystyi kohtaamaan keskeisiä neuvonantajia ja keskustelemaan epämuodollisesti heidän kanssaan. McNamaran mukaan presidentti käytti useimmiten lounaita myös ponnistuslautanaan kohti tulevaa päätöstä, ikään kuin tunnustellen eri näkökulmia ja mahdollisuuksia. McNamaran mukaan lounaat olivat oivallinen mekanismi päätöksenteon valmistelussa. Hänen mukaansa ne eivät kuitenkaan sulkeneet pois byrokraattisen päätöksenteon tärkeyttä.²⁰⁷

Lounaat voidaan nähdä pyrkimyksenä irti byrokraattisesta päätöksenteosta, metodina, jossa vapaalla keskustelulla ja mielipiteiden ilmaisulla on suuri rooli.²⁰⁸ Instituutio erosi huomattavasti esimerkiksi presidentti Kennedyn kabinetista, EXCOMM:sta (Executive Committee), joka operoi ainoastaan vuoden 1962 Kuuban ohjuskriisin aikana. Kennedy oli myös järjestänyt säännöllisesti NSC-istuntoja. Rusk myöntää, että myös Kennedyn aikana todellinen keskustelu päätöksistä tapahtui ennen tai jälkeen NSC:n istuntoja. Nämä keskustelut tapahtuivat myös pienen joukon kesken.

204 Dean Ruskin haastattelu 28.7.1969. 16–17. Elektroninen dokumentti.

205 Dean Ruskin haastattelu 28.7.1969. 17. Elektroninen dokumentti.

206 Dean Ruskin haastattelu 28.7.1969. 17. Elektroninen dokumentti.

207 Robert S. McNamaran haastattelu 08.01.1975, 16. Elektroninen dokumentti.

208 Robert S. McNamaran haastattelu 08.01.1975, 16. Elektroninen dokumentti.

Ruskin mukaan hän ja McNamarakaan eivät pitäneet istunnoista joissa oli liikaa paikalla olijoita.²⁰⁹ Hessin mukaan mitä suuremmaksi neuvonantajien joukko kasvoi, sitä enemmän sen arvo muuttuu symboliseksi, ei neuvoa antavaksi. Täten, mitä tärkeämpi päätettävä asia, sitä pienemmän joukon puoleen presidentti kääntyy hakiessaan neuvoja. Presidentti Truman kääntyi Korean sodan aikana pienen sotilasasioihin erikoistuneen joukon puoleen. Samoin kävi Johnsonille, joka kääntyi *Tiistai-lounas* -kabinetinsa puoleen.²¹⁰ Toisaalta Johnsonin tiedetään myös myöntäneen ennen kuolemaansa, että hänen suurin virheensä oli, ettei hän luottanut enemmän sotilasneuvonantajiansa. Johnson todellakin sulki sotilasneuvonantajien pääsyn presidenttikauden alkupuolen kokouksiin.²¹¹

Instituutiota on syytetty siitä, että se sysäsi NSC:n istunnot vain ”kumileimasimen” asemaan. Tämä ajoi NSC:n jäsenet asemaan, jossa heitä valistettiin ja opetettiin, eikä asemaan, jossa olisivat voineet tehdä selkeitä päätöksiä. Toisaalta myös *Tiistai-lounaat* olivat niin nopeasti organisoituja, jolloin kunnolliselle valmistelulle ei jäänyt tarpeeksi aikaa. Istunnot olivat epämuodollisia, vaikka käsittelyssä oli tärkeitä asioita. Päätös tehdä NSC:n asema vain muodolliseksi ei-päätöksenteon areenaksi oli presidentiltä tietoinen ratkaisu. Istunnoissa oli paikalla joskus suurikin joukko eri hallinnon haarojen virkamiehiä, eikä tällöin ollut soveliaista keskustella ja väitellä kriittisesti. Tällöin tärkeitä päätöksiä ei voitaisi tarkastella riittävän monipuolisesti ja kriittisesti.²¹² Johnsonin tapa keskittää päätöksenteko pieneen piiriin ei sinänsä ollut uusi piirre Yhdysvaltojen presidenttien vallankäytössä ja sitä on sovellettu myös useiden modernimpien presidenttienkin aikana. Se tapa, jolla nuo kokoukset toteutettiin saa Johnsonin presidenttikaudessa erityispiirteitä, sillä myöhempien presidenttien aikana ”pienen piirin kabinetit” eivät kehittyneet tällä tasolle, joka laskettaisiin jo omaksi instituutioksi instituution sisällä. Huomattavaa on, että *Tiistai-lounas* -instituutio ja NSC:n kyseenalainen asema eivät jatkuneet enää presidentti Richard Nixonin aikakaudella.²¹³

Mielenkiintoinen piirre näissä sotakabinetin istunnoissa oli myös se, että Johnson ajoittain kutsui näihin kokouksiin myös varsinaisen sotakabinetin ulkopuolisia henkilöitä, jopa poliittisia vastustajiaan, kuten senaattori Mike Mansfieldin ja yhden kerran myös senaattori Fulbrightin.²¹⁴ Näkisinkin tämän taas osana presidentin *pidä ystävät lähellä mutta viholliset vielä lähempänä* -strategiaa. Toisaalta vallan toisen kasvon näkökulmasta tämä on erittäin mielenkiintoinen piirre Johnsonin valtastrategiassa. Päinvastoin, että hän pyrki rajoittamaan vastustajiensa informaatiota,

209 Dean Ruskin haastattelu 28.7.1969. 18. Elektroninen dokumentti.

210 Hess 2002, 88.

211 Davidson 1988, 342.

212 Dean Ruskin haastattelu 28.7.1969. 18–19. Elektroninen dokumentti.

213 Barret 1991, 676. <http://www.jstor.org/stable/419403> (Katsottu 8.4.2009)

214 Barret 1991, 677. <http://www.jstor.org/stable/419403> (Katsottu 8.4.2009)

hän tuokin mukaan kokouksiin miehiä, jotka pystyisivät olemaan haitallisia hänen politiikalleen. Huomattavaa on kuitenkin, ettei kaikkein tärkeimmissä ja salaisimmissa kokouksissa ollut tietävästi mukana muita. Kysymys kuitenkin herää, mikä oli Johnsonin motiivi? Oliko motiivina se, että hän halusi näyttää päätöksentekoprosessin avoimuutta, vai se, että hän halusi mukaan myös kriittisiä näkemyksiä? Täytyy ottaa huomioon, mikä merkitys noilla lounailla oli Johnsonille: ne toimivat keskeisenä kriittisenä areenana päätöksentekoprosessissa. Täten on hyvinkin mahdollista, että presidentti *todella* halusi kuunnella myös kriittisiä näkemyksiä. Toisaalta hän tiedosti myös, mikä valta näillä vaikutusvaltaisilla vastustajilla oli esimerkiksi kongressissa.

Onko *Tiistai-lounas* -instituutiossa sitten havaittavissa Bachrachin ja Baratzin määritelmien mukaisia vallan toisen kasvon merkkejä? Vastaus on kyllä ja ei. Jos tätä instituutiota tarkastellaan Bachrachin ja Baratzin teorian eliitti/kansa -ajattelun näkökulmasta, voidaan instituution toiminnassa havaita vallan toisen kasvon piirteitä. On havaittavissa, että Johnson rajoittaa keskustelun selkeästi hänen luottamilleen henkilöille, eliminoiden vastustajiensa mahdollisuudet vaikuttaa päätöksiin. Tämä tapahtui siten, että lehdistövuotojen mahdollisuudet minimoitiin ja hänen politiikalleen kriittiset hallinnon jäsenet suljettiin pääosin kokouksien ulkopuolelle. Näin presidentti pyrki vaikuttamaan, etteivät hänen hallintonsa mahdollisuudet päätökseen ja sen toteuttamiseen rajoittuisi. Kun byrokratian koneisto pyörisi, olisivat vastustajien vastalauseet auttamattomasti liian myöhäisiä. Toisaalta lounailla tehtiin konkreettisia päätöksiä, jotka vietiin NSC:n käsiteltäväksi tai pikemminkin hyväksyttäväksi. NSC:n kokouksissa ei varsinaisesti tehty itse päätöstä, vaan informointiin eri hallinnon haaroja jo tehdystä päätöksestä. Tämä oli presidentiltä tietoinen poliittisen vallan työkalu, jolla hän korosti sekä omaa, että sisäpiirinsä valta-asemaa. Tähän yhdistettynä presidentin itsepäinen ja vaikea luonne, loivat tilanteen, jossa muilla mielipiteillä ei ollut konkreettisia mahdollisuuksia tulla realistisesti kuulluiksi. Jos asiaa tarkastellaan näin abstraktisti, voidaan tulkita, että varsinaisen eliitin sisällä oli oma eliittinsä, sulkeutunut vallanydinjoukko, joka pyrki turvaamaan asemansa sulkemalla kriittisiä osapuolia varsinaisen päätöksenteon ulkopuolelle. Näin abstraktilla instituutiotasolla tarkasteltuna Bachrachin ja Baratzin näkemys soveltuu tähän esimerkkiin.

Jos *Tiistai-lounas* -instituutiota tarkastellaan henkilösuhteiden pohjalta, havaitaan että varsinaisessa päätöksentekotilanteessa keskustelua oli kuitenkin tasapuolista. Kaikkia näkemyksiä kuultiin. Tässä mielessä *Tiistai-lounas* -instituution tarkasteluun en soveltaisi Bachrachin ja Baratzin näkemystä, sillä on vaikeaa ja epävarmaa analysoida, mikä henkilö *todella* vaikutti presidenttiin. Olisiko kyseinen idea jostakin toimenpiteestä voinut tulla myös muuta kautta? Tätä tilannetta vaikeuttaa se,

että kaikki aineisto kyseisistä kokouksista ei ole toistaiseksi julkista. Jos aineisto olisi käytössä, itse päätöksentekotilanteeseen soveltuisi huomattavasti paremmin Robert Dahlin valtateoria, koska se kiinnittää huomionsa juuri päätöksentekotilanteiden näkyviin merkkeihin.

Viisaat miehet

Seuraavaksi käsittelen tarkemmin *Viisaat miehet* -neuvostoa presidentti Johnsonin vallankäytön kohteena sekä apuvälineenä. *Viisaat miehet* oli erityinen neuvosto, jonka presidentti Johnson kokosi saadakseen neuvoa tärkeän päätöksen tekemiseksi. Neuvosto koostui entisistä virkamiehistä sekä yhteiskunnan eri alojen edustajista. Suurin osa oli entisiä Valkoisen talon, sekä ulko- ja puolustusministeriön virkamiehiä. Johnson luotti heihin, koska heillä oli käsitystä päätöksentekoprosessista sekä käytännön politiikasta. Neuvosto, joka koostui entisistä sisäpiiriläisistä, nykyisistä hallinnon ulkopuolisista henkilöistä, kykeni esittämään mielipiteitä, joita hallinnon palveluksessa olevat eivät mahdollisesti kykenisi suoraan esittämään. Hess kuitenkin huomauttaa, ettei presidentti hakenut tietoisesti erilaista neuvoa. Hessin mukaan Johnsonin tapa käyttää ulkoisia neuvonantajia ei ollut sinänsä poikkeuksellinen. Tyypillistä oli myös se muiden presidenttien kanssa, että kyseiset henkilöt astuvat myös hallintoon ennemmin tai myöhemmin. Kyseisen henkilön vaikutusvalta määräytyy sen mukaan, miten paljon informaatiota presidentti tarvitsee päätöksen aikaansaamiseksi. Johnsonille oli kuitenkin erityisenä piirteenä hänen jatkuva konsultaation tarpeensa, erityisesti Abe Fortasilta ja Clark Cliffordilta, sekä *Viisaiden miesten* neuvostolta.²¹⁵

Presidentti Johnson kokosi neuvoston virallisesti yhteensä kolme kertaa. Ensimmäinen kokous oli heinäkuussa 1965. Kokouksessa keskusteltiin siitä mitä Johnsonin hallinnon tulisi tehdä Vietnamin suhteen; eskaloida konfliktia lähettämällä lisää joukkoja ja lisäämällä pommituksia, lisätä diplomaattisia ponnisteluja vai jättäytyä konfliktin ulkopuolelle. Kaikki osallistujat vaativat presidenttiä jatkamaan valitsemallaan linjalla ja lisäämällä painetta Pohjois-Vietnamia vastaan. Joskin *Viisaiden* parissa eli pelko totaalisen maasodan puhkeamisesta Vietnamissa.²¹⁶ Huomattavaa tässä vaiheessa on, ettei konflikti ollut saavuttanut vielä täysipitoista voimaansa, mikä veti yhä suurempia resursseja Vietnamiin.

Huomattavaa tässä kokouksessa on, että ainakin pöytäkirjojen perusteella osa *Viisaista* kannatti jopa

215 Hess 2002, 80-81.

216 Notes of Meeting, Washington, July 8, 1965. FRUS, Volume III, Vietnam July -December 1965, 55.

iskuja Pohjois-Vietnamin suurimpiin kaupunkeihin, mutta nämä esitykset hylättiin suoralta kädeltä poliittisesti liian arveluttavina. Lisäksi keskusteluista on havaittavissa, että kaikki mitä osallistujat ehdottivat, täytyi tehdä hallinnon antamien rajoitusten sisällä. Kysymys herääkin, miksi presidentti haki neuvoja tältä neuvostolta, jos neuvoston todellinen arvo olikin vain hyväksyä hallinnon linjat? Oliko syynä vain pyrkimys hakea legitimaatio hallinnon politiikalle? Oliko neuvoston asema sama kuin NSC:n, eli olla informoidun osassa kuunnellessaan hallinnon päätöksiä?

Presidentti Johnson kokosi neuvoston uudelleen marraskuussa 1967. Kokouksessa pohdittiin aiemmin sen hetkistä tilannetta Vietnamissa. Kokouksen taustalla oli puolustusministeri McNamaran vaatimus konfliktin de-eskaloimisesta. McNamara oli esittänyt, että Yhdysvaltojen tulisi asettaa maajoukkojen lähettämiseksi kattoraja, sekä ryhdyttävä siirtämään sodankäynnin vastuu Etelävietnamilaisille, toisin sanoen tunnustettava tappionsa.²¹⁷ Neuvosto koottiin pohtimaan tilannetta ja antamaan neuvoa presidentille tulevasta politiikan suunnasta. Huomattavaa on myös, että kokous oli äärimmäisen salainen.²¹⁸ McNamaran mukaan presidentti Johnson kuitenkin tietoisesti pidätti neuvostolta yksityiskohtia tulevista päätöksistä ja Vietnamin tapahtumista. McNamara kritisoi sitä, ettei neuvosto saanut käsiinsä kirjallisia raportteja, erityisesti negatiivisia sellaisia ja joutuivatkin luottamaan JCS:n komentajan ja CIA:n päällikön antamaan tilanneselostukseen. Presidentti ei myöskään näyttänyt heille McNamaran Vietnam-politiikkaa kritisoivia muistioita. Presidentti ei liioin kertonut hallinnon sisäisistä vaikeuksista, kuten McNamaran ja JCS:n keskinäisestä välirikosta, sekä hallinnon sisäisistä kommunikaatio-ongelmista. Eikä hän myöskään kertonut siitä, että McNamara oli lähdössä hallinnosta. Toisaalta presidentin pyrkimykseen vaikutti myös hänen entisen neuvonantajansa McGeorge Bundyn muistio, jossa hän varoitti presidenttiä, ettei tämä vaikuttuisi liikaa henkilöiden näkemyksistä, jotka *tulevat ulkopuolelta, nähden vain osan todisteista*.²¹⁹ Kokouksessa onkin havaittavissa selkeää kahtiajakosuutta, McNamaran ja joidenkin hänen tukijoiden ottaessa pessimistisen kannan, kun taas useimmat näkivät tilanteen edistyneen. Kaikki olivat kuitenkin huolissaan Yhdysvaltojen sisäisestä kahtiajakaisuudesta sekä lisääntyvistä sodanvastaisen liikkeen kannatuksen noususta. *Viisaat* neuvoivat presidenttiä ratkomaan ongelmansa median kanssa.²²⁰

217 Tämä muistio oli viimeinen pisara presidentille, jonka suhteet olivat viilenneet puolustusministeriinsä. Muistiosta alkanut kehityskulku johti McNamaran lähtöön hallinnosta. Draft Memorandum From Secretary of Defense McNamara to President Johnson, 1.11.1967, FRUS, Volume V, Vietnam 1967, 375; Herring 1986, 179, 181.

218 Berman 1989, 97.

219 McNamara 1995, 305-306.

220 Memorandum From the President's Assistant (Jones) to President Johnson, 2.11.1967, FRUS, Volume V, Vietnam 1967, 377.

Tästä kokouksesta havaitaan, että neuvoston jäsenet olivat vallan toisen kasvon mukaisen vallankäytön kohteena. Informaatio oli selkeästi rajattua. Esimerkiksi nostan Walt Rostowin tiivistelmän presidentille, joka oli koottu varsinaista kokousta edeltävästä neuvoston informaatiotilaisuudesta. Rostow kertoo, miten CIA:n päällikkö Carver:

Osui naulan kantaan esitelmässään, joka koostui juuri oikeasta sekoituksesta edistystä ja vielä kohdattavista ongelmista. Hän käsitteli [Vietnamin] populaation kontrolliin liittyvää aineistoa selkeästi ja uskottavalla tavalla. Esityksissä ei ollut sanaakaan, mitä ei voitaisi antaa lehdistölle.²²¹

Tämä Rostowin kommentti osoittaa mielestäni, että neuvostolle annettu informaatio oli laskelmoitua. Neuvostolle annettu informaatio oli juuri sitä, minkä perusteella tehdyt päätökset Johnson mahdollisesti halusikin kuulla.

Varsinaisessa kokouksessa seuraavana päivänä presidentti käytti mieluusti tekniikkaansa, jossa hän kysyi jokaiselta paikalla olijalta yksitellen mielipidettä. Tämä tekniikka oli tyypillinen Johnsonille. Hän kuunteli neuvoston jäsenien eri mielipiteitä ja ratkaisuehdotuksia. Vaikuttaa kuitenkin, että *Viisaiden* neuvot moraalinnostatuskampanjasta vetosivat ainakin presidenttiin. McNamara kritisoi sitä, että *Viisaat* eivät varsinaisesti olleet tietoisia kaikesta hallinnon aikomuksista ja täten päätyivät kokouksessa tukemaan hallinnon politiikkaa, ollen tyytyväisiä siihen, että Yhdysvallat oli saavuttanut edistystä Vietnamin sodassa. Vastarinta keskittyi vain entisen apulaisulkoministeri Ballin taholle.²²² McNamaran kritiikki on paikallaan. Kokouspöytäkirjasta on nähtävissä, että Johnson rajoittaa informaation kulkua selkeästi, pyrkien keskittämään keskustelun politiikan tavoitteisiin, sivuuttaen hallinnon sisäiset ongelmat, pois lukien luonnollisesti yleisesti tiedossa olevat kiistat haukkojen ja kyyhkyjen välillä.

Tämä neuvoston kokoontuminen on oivallinen esimerkki Johnsonin vallankäytöstä, jossa korostuu tiedon merkitys päätöksen luomisessa. Hän haki neuvoa tuleville päätöksille, mutta tietoisesti rajoitti neuvonantajien mahdollisuudet reagoida vaihtoehtoihin muuten kuin hänen haluamallaan tavalla. Hän poimi *Viisaiden* suosituksista ne, jotka miellyttivät häntä, kuten suositus ratkaista yhä

221 ... *Who hit just the right balance between the progress we have made and the problems we still confront. He handled the population control data in a lucid but credible way. There was hardly a word spoken that could not be given directly to the press.* Memorandum From the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson, FRUS, Volume V, Vietnam 1967, 376.

222 McNamara 1995, 309.

paheneva uskottavuuskriisi median kanssa. Tämän aineiston perusteella voidaan kokouksessa havaita Bachrachin ja Baratzin teoriaan sopivaa ei-päätöksentekoa, jossa toimintavaihtoehtoja rajoittamalla vallankäyttäjät kykeni välttämään politiikan mahdolliset muutokset ja jossa muutosvoimat, tässä tapauksessa George Ball, jäivät auttamattomasti oppositioon. Tietoisen tiedon rajaamisen motiivi on yhä arvoitus. Mahdollisesti presidentti haki jälleen oikeutusta politiikalleen, hankkien näin poliittisen aseensa vastustajia kohtaan. Mahdollisesti hän myös pyrki näyttämään valtakamppailun repimälle hallitukselleen, että hän oli yhä oikealla tiellä.

Tet-offensiivin jälkimainingeissa 1968 presidentti kutsui *Viisaat miehet* jälleen koolle. Tarkoituksena oli analysoida tilannetta ja tutkia poliittisia suuntaviivoja. Ennen varsinaista neuvoston istuntoa CIA, ulkoministeriö sekä puolustusministeriö informoivat neuvoston jäseniä tilanteesta. Raportit olivat erittäin pessimistisiä, vaikka Yhdysvallat liittolaisineen oli juuri saavuttanut torjuntavoiton vihollisista. Keskusteluissa *Viisaat* osoittivat totaalista muutosta ajattelussaan. He esittivät, joskaan ei täysin yksimielisesti, että Yhdysvaltojen oli lopetettava pommitukset ja etsittävä tie rauhanneuvotteluihin. He eivät nähneet, että konflikti olisi tulossa päätöksensä ja vaikeuttaisi yhä Yhdysvaltojen kansainvälistä asemaa. *Viisaat* katsoivat, että sodan vaikutukset kotimaassa olivat käyneet jo liian raskaiksi.²²³ Johnson tajusi nyt, että joku oli myrkyttänyt kaivon. Hän syyttikin neuvostoa informoivista henkilöistä manipuloinnista. Syy *Viisaiden miesten* kääntymiseen voidaan johtaa puolustusministeri Cliffordiin. Cliffordilla oli suuri vaikutusvalta neuvostossa ja hän kykeni vaikuttamaan neuvoston näkemyksiin. On kuitenkin mahdollista, että osa neuvoston jäsenistä oli myös saanut vaikutteita median reportaaseista.²²⁴ Clifford itse kieltää, että olisi suositellut neuvostoon tiettyjä henkilöitä, joiden tiesi kääntyneen sodanvastaiseksi.²²⁵ Hän kuitenkin myönsi myöhemmin, että:

*Viisaiden miesten kokouksella oli toivomiani vaikutuksia. Se todella ravisteli presidenttiä.*²²⁶

Johnsonin poliittiselle uralle tämä oli lopullinen naula arkkuun. Hän oli saanut tarpeekseen. *Viisaiden* kokouksella oli erittäin suuri vaikutus presidenttiin. Johnson tajusi, että jos nämä hänen arvostamansa neuvonantajat olivat kääntyneet sodan vastustajaksi, niin myös olisi suurin osa yhdysvaltalaisista rivikansalaisista. Hän tajusi kuluttaneensa poliittisen pääomansa loppuun. Hän

223 Notes of Meeting, 26.3.1968, FRUS, Volume VI, Vietnam January-August 1968, 158.

224 Herring 1986, 206; Davidson 1988, 524; Muslin & Jobe 1991, 146, 172; Schandler 1977, 259-260.

225 Clark Cliffordin haastattelu III, 14.7.1969, 2-3. Elektroninen dokumentti.

226 *The meeting with the Wise Men served the purpose that I hoped it would. It really shook the president.* Schandler siteeraa Cliffordia. Schandler 1977, 264.

tajusi myös, ettei kykenisi johtamaan hallitusta toisella presidenttikaudella.²²⁷ Nämä tekijät olivat merkittävässä osassa hänen päätöksessään luopua presidenttiehdokkuudesta vuoden 1968 vaaleissa.

Tässä Vietnamin sodan historian kannalta erittäin merkittävässä kokouksessa on vallankäytön kannalta erittäin mielenkiintoisia piirteitä ja elementtejä. Toisaalla oli vallankäyttäjä, joka ehkä odotti jotain muutosta, toisaalla olivat toimija B, kyyhkyistä koostuva ryhmittymä ja lopulta toimija C, *Viisaiden* neuvosto, jonka tehtävänä oli toimia toimijan A tukena. Jos tätä kokousta ajatellaan Dahlilaisittain, voidaan todeta, että B kykeni vaikuttamaan toimijaan C, joka puolestaan vaikutti toimijaan A, juurikin B:n haluamalla tavalla. Bachrachin ja Baratzin näkemyksessä tämä ei ole näin yksinkertaista. On mahdollista, että toimijaan C vaikuttivat myös ulkoiset tekijät, kuten yleinen sisäpoliittinen ilmapiiri sekä pessimistiset raportit Vietnamista. Lisäksi tekijä A toivoi kykenevänsä saavuttamaan haluamansa päätöksen neuvostolta, esittämällä faktoja Tet-offensiivin vaikutuksista, mahdollisesti kaunistellen todellisuutta. Presidentti tukijoineen ehkä toivoi, että nuo arvostetut neuvonantajat jatkaisivat hallinnon politiikan tukemista, vaikka hallinnolle oli selvää, että yleinen mielipide oli jo kääntynyt sodanvastaiseksi. Mielenkiintoinen seikka on myös se, että presidentti pyysi ulkoministeriä ja puolustusministeriä siirtymään kokoushuoneen ulkopuolelle.²²⁸ Ilmeisesti hän halusi eristää tämän vallan ytimessä olevan osan *Viisaiden* mahdolliselta vaikutukselta. Toisaalta hän halusi mahdollisesti pitää *Viisaiden* näkemykset mahdollisimman puhtaina, jotta nämä kykenisivät antamaan mahdollisen realistisen neuvon, miltä presidentin politiikka näytti hallinnon ulkopuolisesta näkökulmasta. Yhtä kaikki, kokous oli shokki presidentille. Vallankäytön kannalta voidaan todeta, että presidentti oli epäonnistunut vaikuttamaan vallankäyttönsä kohteena olevaan neuvostoon. Sitä vastoin hän olikin itse joutunut valtapelin uhriksi. Hänellä ei yksinkertaisesti ollut valtaa pidätellä jo murtuneita patoja.

Mielestäni *Viisaiden miesten* neuvoston asema on yksi osoitus neuvonantajajärjestelmästä, mikä vallitsi Johnsonin Valkoisessa talossa. Tuo järjestelmä oli sekoitus omalaatuisia kokeilua sekä informaation ja päätöksenteon rajoittamista. Presidentin neuvonantaja Walter Jenkins kertookin:

*Menestyksenkäs tiimi muuttui joukoksi yksilöitä ja ryhmittymiä, jotka ajautuivat keskinäiseen epäluuloon suhteessaan vaativaan ja käskyttävään Lyndon Johnsoniin.*²²⁹

227 Davidson 1988, 536–539.

228 Berman 1989, 195.

229 *What had been a successful team became a shifting band of individuals and groups moving in mutual suspicion around the commanding, demanding figure of Lyndon Johnson.* Hess siteeraa Jenkinsiä. Hess 2002, 82.

Tätä trendiä korosti Johnsonin taipumus sisällyttää päätöksenteko pienen joukon keskeen, joista hyvänä esimerkkinä toimi *Tiistai-lounas* -ryhmä. Kun presidentti jatkoi käytäntöä, jossa neuvonantajajärjestelmä suljettiin pitkälti pois varsinaisesta sisäpiiristä, neuvonantajat kääntyivät toistensa apuun.²³⁰ Kysymys herääkin, oliko tämä omiaan synnyttämään Valkoiseen taloon uusia valtarinkejä, tehden jaon neuvonantajien ja sisäpiirissä olevien neuvonantajien sekä hallituksen edustajien välille?

Johnsonin Vietnam-politiikkaa onkin syytetty väärin toimineesta neuvonantajajärjestelmästä. Erityisesti siitä, ettei neuvonantajilla ollut varsinaista kykyä päästä vaikuttamaan presidenttiin, tai näitä ehdotuksia ei kuunneltu. Hessin mukaan Johnson käsitti neuvonantajiansa aseman samoin kuin presidentti Roosevelt aikoinaan; he olivat tärkeitä apulaisia, joiden tuli olla tavoitettavissa aina kun presidentti näin halusi.²³¹ Toisaalta sisäiset kriitikot olivat päteviä ja tärkeässä asemassa hallinnossa. He olivat kuitenkin tehottomia, koska olivat eri mieltä presidentin kanssa. Hessin mukaan presidentti liittolaisineen oli tyytyväinen kuunneltuaan vastapuolien väittämiä, jolloin he tuudittautuivat ajatukseen, että nyt kaikkia näkökulmia oli kuunneltu. Varsinainen päätös tapahtui kuitenkin aina presidentin näkemysten pohjalta. Hessin mukaan olisikin vaatinut presidentin joka ajattelisi erityisellä tavalla, tai olisi sotilasstrategian asiantuntija, jotta varsinainen muutos olisi voinut tapahtua.²³² Johnson olikin Kylmän sodan ideologian uhri. Hänen täytyi säilyttää Yhdysvaltain asema dominoteorian mukaisesti. Hessin mukaan eräs tekijöistä, mikä myös vähensi alaisien valta-asemaa suhteessa presidenttiin, oli ikäero. Johnsonin Valkoisessa talossa suurin osa alaisista oli kohtalaisen nuoria, huomattavasti nuorempia kuin presidentti. Johnson kuitenkin suosi nuoria, sillä vanhemmat miehet eivät kykenisi tarpeeksi nopeaan toimintaan ja tehokkuuteen. Johnsonin sanoikin, että sai neuvonsa vanhemmilta miehiltä, joiden neuvoja nuoremmat toteuttivat käytännössä.²³³ Tässä mielessä voidaan nähdä, että *Viisaiden* neuvostolla oli yllättävänkin vaikuttava asema Johnsonin päätöksentekoon.

Verrattaessa näitä kokouksia, havaitaan myös muutosta Johnsonin vallankäytön menetelmissä. Presidenttikauden alkupuolella neuvosto oli pitkälti elin, jolla presidentti pyrki legitimoimaan politiikkaansa. Neuvoston asema kuitenkin selkeästi kasvoi presidenttikauden aikana. Mahdollisesti tähän oli osasyynä yhä kasvava neuvottomuus hallinnossa siitä, miten Vietnamin tilanne tulisi ratkaista. Vuoden 1967 istunnossa voidaan havaita, että presidentti pyrki rajoittamaan neuvostolle

230 Hess 2002, 82.

231 Hess 2002, 82.

232 Hess 2002, 88.

233 *I'll get my action from the younger men and my advice from the older men.* Hess siteeraa Johnsonia. Hess 2002, 80.

annettavaa informaatiota, mahdollisesti sen vuoksi, että saisi neuvostolta halutun loppulauselman. Mahdollisesti presidentti toimi myös näin siksi, että tiesi eräiden neuvoston jäsenten epäilevän Yhdysvaltojen politiikan oikeaa suuntaa. Tet-offensiivin jälkeisessä kokouksessa tilanne olikin jo toinen. Presidentti ei kyennyt pysäyttämään sitä kritiikin vyöryä, jonka Vietnamin tapahtumat olivat aloittaneet. *Viisaiden* valta oli selkeästi kasvanut, vaikka presidentti yrittikin jälleen rajoittaa neuvostolle annettavaa informaatiota. Vaikka George Reedy huomauttaa, että kun presidentti kuulustelee neuvonantajinsa mielipiteitä julkisissa kokouksissa, hän saa yleensä vastaukseksi lyhyen ja tarkkaan harkitun vastauksen, josta on riisuttu pois emotionaaliset seikat.²³⁴ Näin ollen henkilöiden todellinen, mahdollisesti radikaalimpi kanta ei tulisi esille. Näkisin silti, että neuvoston tyrmäävä tilannearvio vaikutti suuresti presidenttiin. Siitä kertoo se viha ja hänet vallannut pessimismi, mikä johti politiikan muutokseen. Katsoisinkin, että tässä suhteessa *Viisaiden* asema hallinnon päätöksenteossa on harvinaislaatuinen Yhdysvaltojen päätöksentekohistoriassa.

Presidentti ja kongressiedustajat

Seuraavaksi analysoin presidentti Johnsonin vallankäyttöä suhteessa Yhdysvaltojen kongressiedustajiin. Keskityn pitkälti Vietnamiin kytköksissä oleviin esimerkkeihin. Työni kannalta on tärkeää, että analysoin myös näitä tekijöitä, sillä kongressi näyttelee olennaista osaa Vietnam-päätöksissä, päättäen lähetettävistä joukoista sekä käytettävästä budjetista. Olennaiseksi tässä nousee presidentin vallankäyttö suhteessa kongressiedustajiinsa.

Ensimmäiseksi esimerkiksi olen nostanut presidentin tapaamisen kongressiedustajien kanssa heinäkuussa 1965, jolloin Johnsonin hallinto oli tullut päätökseensä eskaloida konflikti lähettämällä lisäjoukkoja Vietnamiin. On huomattava, että varsinainen päätös oli jo tapahtunut. Näin ollen tapaaminen jäi lähes informaatiotilaisuudeksi. Presidentti ilmaisi, että hallinto oli päättänyt eskaloida konfliktin joka tapauksessa. Huomattavaa on kuitenkin, ettei presidentti vähätellyt päätöstään ja sen vaikutuksia, kuten ei myöskään pyrkinyt aliarvioimaan tulevia kustannuksia. Tapaamisen selkeänä tarkoituksena olikin taivutella kongressin johtohenkilöitä hallinnon politiikan taakse, erityisesti gradualismi-strategian suunnitelmallisuuden avulla. Tällöin kustannusten nousut olisivat asteittaisia; tietyllä summalla tietylle aikavälille. Tapaamisen lopussa kongressiedustajat lupasivat täyden tukensa presidentille.²³⁵ Tet-offensiivin 1968 aikaan pidetyssä tapaamisessa on jo nähtävissä tietynasteista vastakkainasettelua presidentin ja joidenkin edustajien välillä. Tässä

234 Reedy 1970, 80.

235 Memorandum of Meeting With the Joint Congressional Leadership, Washington, July 27, 1965, FRUS, Volume III, Vietnam June – December 1965, 94.

vaiheessa vuodet ovat jo vaatineet veronsa. Presidentti perään kuulutti taisteluhengen nostamista, sekä syytti kansaa vihollisen sympatisoimisesta. Istunnossa Johnson kertoi tilanteesta Vietnamissa, vaatien edustajia nostattamaan taisteluhenkä ja kertomaan avoimesti mitä oli tapahtunut. Hän myös pyrki saamaan edustajia puolelleen tulevia rahoituksen lisäämisen pyyntöjä varten.²³⁶

Nämä esimerkit kuvaavat tyypillisiä Johnsonin tapoja kommunikoida kongressin johtohenkilöiden kanssa. Hän pyrki toimimaan pienessä ryhmässä, jolloin hänen manipulointitaitonsa pääsisivät oikeuksiinsa ja hän onnistuisi mahdollisesti lobbaamaan puolelleen kongressin avainhenkilöitä. Tämä oli presidentille tärkeää, sillä Johnsonin asema oli huomattavasti heikentynyt republikaanien 1966 vaalivoiton myötä. Tuo voitto vaikeutti presidentin Great Society -ohjelmien edistymistä. Hessin mukaan presidentin uskomattomat kyvyt kongressilobbaajana sekä lakiehdotuksien eteenpäin ajajana olivat vertaansa vailla. Kongressiedustajien kanssa Johnson oli kuin kotonaan; hän tiesi miten heitä tuli käsitellä. Häntä auttoi tässä vuosien kokemus kongressiedustajana.²³⁷ On myös huomioitava, että toisin kuin presidentti Roosevelt, joka oli enemmän julkinen presidentti, pyrkien symbioottiseen suhteeseen julkisen mielipiteen kanssa, Johnson oli puolestaan suuntautunut kongressiin. Johnson näki kongressin vertailukohtanaan, erityisesti kotimaisissa asioissa. Hänen tekemiensä aloitteiden edistyminen oli tuo mittapuu, millä Johnson mittasi onnistumistaan.²³⁸ Näkisin, että kongressiedustajat olivat vain osa Johnsonin valtastrategiaa. Pelinappuloita, joiden avulla presidentti tavoitteli päämääriensä toteutumista. Täytyy kuitenkin muistaa, että kongressi kykenee rajoittamaan presidentin valtaa antamalla päätöslausemia, joissa se voi rajoittaa tiettyjä presidentin ja toimeenpanoelimen valtaoikeuksia, erityisesti Vietnamin kaltaisessa konfliktitilanteessa. Kongressi voi myös ehkäistä presidentin ehdotukset veto-oikeudellaan. On huomattava, että nuo oikeudet ilmenevät hyvin subjektiivisesti, riippuen sekä kongressin kulloisesta yhtenäisyydestä, johtajuudesta sekä presidentin valta-asemasta.²³⁹ Täten kongressin avainhenkilöt ovat tärkeitä tekijöitä, joiden avulla presidentti voi laajentaa valtaansa alemmille kongressin tasoille. Avainhenkilöt toimivat hallinnon lobbaajina kongressin parissa. Pious kuitenkin huomauttaa, ettei presidentti voi asettaa täyttä luottamustaan näihin johtohenkilöihin. Täten hän joutuu käyttämään suostuttelua ja poliittisia kauppoja apunaan päätöksien läpiviemiseksi. Johnsonin tapauksessa presidentti suoranaisesti uhkasi kostaa niille, jotka vastustaisivat hänen Vietnam-politiikkaansa.²⁴⁰

236 Notes of Meeting, Washington, January 31, 1968, FRUS, Volume VI, Vietnam January-June 1968, 39.

237 Hess 2002, 90.

238 Hess 2002, 83.

239 Pious 1979, 354-356.

240 Pious 1979, 356-357.

Huomattavaa on, että perustuslaki takaisi presidentille oikeuden pidättää informaatiota kongressilta, vedoten kansalliseen turvallisuuteen. Presidentti voi myös tarvittaessa päättää, neuvotteleeko hän laisinkaan hänen politiikkaansa vastustavien henkilöiden kanssa. Usein tämä saa vastustajien määrän vähentymään, koska he ymmärtävät, etteivät omaa presidentin tietovarantoa jossain tietyssä kysymyksessä, jolloin he kokevat, etteivät ole riittävän tehokkaita kritiikissään. Kongressin tapauksessa onkin tavallista, että Valkoinen talo pitää kongressin rajatun informaation tai väärän informaation varassa.²⁴¹ Presidentti Johnson ei tietävästi pyrkinyt kuitenkaan salaamaan tietoja kongressiedustajilta, sillä nämä saisivat tietää jotain informaatioväylää pitkin lopulta, mitä hallinto aikoi. Jos tällainen tapaus paljastuisi, voisi sillä olla negatiivisia vaikutuksia hallinnon ja kongressin välisiin suhteisiin ja luottamukseen. Tässä esimerkissä oli havaittavissa, että kongressijohtajat tukivat hallinnon politiikkaa. Mitä pidemmälle sota eteni, sitä suurempiin vaikeuksiin presidentti joutui myös kongressin kanssa. Kritiikki lisääntyi ja presidentin sisäpoliittiset reformit vaarantuivat. Kasvava kritiikki ja Johnsonin hiipuva valtaote kongressista sai hänet kääntymään yhä enemmän sisäänpäin, väistellen kriitikoita ja turvautuen kannattajiinsa. Näkisin, ettei presidentti pyrkinyt rajoittamaan vallan toisen kasvon avulla varsinaisesti edustajien tietoja, vaan käytti heitä näennäiseen konsultaatioon. Tällöin edustajille muodostui kuva, että heitä oli kuunneltu. Tällöin myös presidentti kykeni osoittamaan, että päätöstä tehdessä oli kuunneltu kaikkia näkökulmia. Tätä tukee se, Johnson kuitenkin jakoi informaatiota vihamiestensäkin kanssa. Näillä toimillaan Johnson pyrki hillitsemään kritiikkiä. Voidaan samalla kysyä, ruokkiko Johnson itse asiassa kriitikoitaan kertomalla avoimesti kulloisenkin tilanteen? Olisiko hän kyennyt hillitsemään kritisointia, jos olisikin rajoittanut informaatiovirtaa?

Dahlilaisesta näkökulmasta katsottuna Johnson käytti kongressiedustajiin suoraa valtaa painostaen heitä tukemaan hallinnon päätöksiä. Miten sitten Johnsonin vallankäyttö näyttäytyy Bachrachin ja Baratzin näkökulmasta? Jos otetaan mukaan analyysiin ei-päätöksenteon ja vaihtoehtojen rajoittamisen elementit, voidaan havaita, että presidentti ei pidättänyt informaatiota edustajilta. Hän ei myöskään epäröinyt ottaa esiin hallinnolle kiperiä kysymyksiä, kuten tulevia joukkojenlisäyksiä ja budjetin epätasapainoa. Täten on vaikea sanoa, missä määrin Bachrachin ja Baratzin teoria pätee tässä esimerkissä. Aineistosta sitä ei ole suoraan havaittavissa. Teorian soveltamisen kannalta on olennaisen hankalaa juuri se, ettei presidentti pyrkinyt salaamaan informaation kulkua. Vaikuttaminen oli enemmänkin suoraa vaikuttamista, sekä asenteisiin vaikuttamista, joka menee jo

241 Pious 1979, 342.

vallan kolmannen kasvon puolelle. Kysymys kuitenkin herää, oliko edustajilla tarpeeksi valtaa itse presidenttiin? Oliko presidentin itsepäinen ja autoritaarinen vallankäyttö syynä siihen, ettei kongressiedustajilla ollut mahdollisuuksia todella vaikuttaa asioihin tai he jopa pelkäsivät Johnsonia? Aineistoni pohjalta tapahtuvan analyysin näkökulmasta katsottuna tapaamiset edustajien kanssa vaikuttavat varsin yksipuolisilta, etten sanoisi jopa infotilaisuuksia mukailevilta. Tässä mielessä presidentin toimissa voidaan nähdä ainakin toimintavaihtoehtojen rajoittamiseen liittyvää vallankäyttöä.

Presidentti Johnsonin vallankäyttö ilmenee siis varsin yksipuolisena. Hessin mukaan Johnson tapasi kongressin keskeisiä johtajia vasta tehdyn päätöksen jälkeen.²⁴² Bornettin mukaan tämä oli jatkumoa presidentti Kennedyn politiikalle.²⁴³ J. Evetts Haley, joka on kirjoittanut erittäin kriittisen aikalaisnäkökulman Johnsonin vallankäytöstä, mainitsee, että Johnsonin vieraat *eivät puhu, he kuuntelevat*. Haleyn mukaan presidentti olikin paatumaton egomaanikko, joka ulotti tyrannimaisen vallankäyttönsä kaikkialle hänen elämässään, jopa perheenjäseniin. Haley pitääkin Johnsonia esimerkkinä modernista tyrannista, joka oli suorastaan pakkomielteinen vallankäyttäjä.²⁴⁴ Tutkimusaineistoni perusteella näihin Johnsonin kriitikkojen näkemyksiin voi yhtyä, joskin Haleyn radikaaleihin näkemyksiin tulee suhtautua varautuneesti. Eräs esimerkki nostaa myös esiin mielenkiintoisia näkökulmia Johnsonin suhteesta kongressiin ja pyrkimyksestä korostaa presidentin valta-asemaa suhteessa kongressin valtaan. Kuten jo Dahlin osiossa totesin, presidentti Johnson oli jatkuvissa vaikeuksissa häntä kritisoivan kongressin siiven kanssa. Johnson harjoitti taitavaa poliittista peliä Honolulun 1966 konferenssin alla. Senaattori Fulbright oli järjestänyt Vietnamin sotaa koskevat kuulustelut, jossa oli tarkoitus kutsua todistajiksi keskeisiä hallinnon virkamiehiä. Presidentti Johnson lähetti keskeisimmät virkamiehet Honoluluun, jolloin senaattori sai todistajan aitioon vain pari hallinnosta eronnutta, Vietnamin sotaa kritisoivaa virkamiestä.²⁴⁵ Tämä teki pitkälti tyhjäksi kriitikoiden pyrkimykset nostaa päätöksentekoaareenalle kysymykset Vietnamin sodan oikeellisuudesta sekä Johnsonin hallinnon toimien legitimiudesta.

Johnsonin tapa kohdella kongressiedustajia tällä tavoin ei ollut suinkaan uutta. Haley kertoo, kuinka Johnson, tultuaan presidentiksi muun muassa esti kongressiedustaja Joe Kilgorea asettumasta senaattori Yarboroughia vastaan tulevissa vaaleissa, vastineeksi siitä, että Yarborough saisi

242 Hess 2002, 81.

243 Bornet 1983, 133.

244 Haley 1964, 231.

245 Berman 1989, 10.

Johnsonia kritisoivia liberaaleja hänen puolelleen. Presidentti taivuttelikin Kilgoren luopumaan ehdokkuudestaan *Treatmentin* avulla, toisin sanoen esittämällä suoran uhkauksen sanktioista. Hän teki selväksi, että asettuessaan ehdolle hän kamppailisi myös häntä vastaan. Haleyn mukaan Johnson käytti suhteitaan hyväkseen myös sulkeakseen Kilgoren kampanjarahoituksia. Haley pitää tätä hyvänä esimerkkinä Johnsonin tavasta vaikuttaa kongressin valtaan sanelemalla julkisen edustuksellisen elimen vaihtoehtoiset ehdokkaat.²⁴⁶ Jos Haleyn väittämiin on uskomisen, on kyseessä erittäin merkittävä presidentin vallankäytön ilmentymä, joka menee jo laittomuuden puolelle. Jos tähän esimerkkiin sovelletaan Bachrachin ja Baratzin näkökulmaa, havaitaan että Johnson rajoitti vaihtoehtoja neutralisoimalla yhden potentiaalisen, hänelle haitallisen ehdokkaan ehdokasasettelusta. Samalla hän käytti vallan ensimmäisen kasvon suoraa vaikutusvaltaa uhkaillen mahdollisilla sanktioilla. Kilgoren luopuminen ehdokkuudesta kertoi siitä, että tuota valtaa oli paljon. Myös Bachrach ja Baratz tunnustavat tämän Dahlilaisen vallankäytön menetelmän. Heidän teoriansa valossa on havaittavissa, että Johnson tässä tilanteessa omasi potentiaalista valtaa toteuttaa sanktiot. Tätä tehostaakseen presidentti käytti myös suoraa vaikutusvaltaa.

Haley nostaa esille myös toisen kiinnostavan esimerkin Johnsonin suhteista kongressiin. Billie Sol Estes, joka oli menestynyt vauras liikemies, joutui syytteisiin talousrikoksista ja korruptiosta. Skandaali ulottui aina Kennedyn hallinnon virkamiehiin. Asiasta vaadittiin täysimittaista kongressin johtamaa tutkimusta. Tutkimukset kuitenkin lopetettiin ja tuomiot jaettiin hyvin pian ennen kuin skandaali paisui hallitsemattomiin mittasuhteisiin. Haley syyttää Johnsonia tästä. Toisaalta Haley ei nosta esille kovin vakuuttavia argumentteja, pitäytyen pitkälti huhupuheiden selityksissä, että Johnsonin vaikutuksesta tutkimuksia ei ulotettu ylimmille tasoille, vain muutama alemman tason virkamies uhrattiin. Haley nostaa esille myös Billie Solin kytkökset Johnsoniin. Heidän välillään käytiin liikeneuvotteluja ja Johnson, itsekkin miljonääri, tietävästi rahoitti Billie Solin liiketoimintaa. Johnsonilla oli myös läheiset suhteet Billie Soliin ja he tapasivat perheiden keskeisten lounaiden parissa.²⁴⁷ Vaikkakin tämä Haleyn väittäminen on varsin hataralla todistepohjalla, näkisin että sillä on ainakin osittaista totuudenmukaisuutta. Verrattuna Johnsonin muihin tapoihin käyttää valtaa, ei tutkinnan hiljentäminen olisi lainkaan tavatonta hänen vallankäyttönsä repertuaarissa. Valtateorioiden avulla tulkittuna Johnson käytti suoraa vaikutusvaltaa kongressiin. Näin ollen Dahlilaisittain nähtynä tuota vaikutusvaltaa oli paljon, koska tutkijoiden käytös muuttui. Onko sitten tässä esimerkissä havaittavissa sitten Bachrachin ja Baratzin määrittelemien

246 Haley 1964, 238.

247 Haley menee jopa niin pitkälle, että esittää presidentti Johnsonin olleen yksi keskeisimmistä henkilöistä presidentti Kennedyn salamurhaan johtaneessa salaliitossa. Hän pitää motiivina muun muassa Billie Solin tapausta, joka oli erittäin hankala Johnsonin poliittiselle maineelle. Tapaus oli saanut jo Kennedyn harkitsemaan Johnsonin syrjäyttämistä tulevissa vuoden 1964 vaaleissa. Haley 1964, 176-177.

vallankäytön piirteitä? Voidaan ajatella, että rajoittamalla tutkinnan alemmille virkamiestasoille, Johnson esti hallinnolle erittäin haitallisten tutkimusten etenemisen ja näin haitallisten väittämien päättymisen julkisuuteen. Tämä näin teoreettisesti ajateltuna. Vakuuttavien todisteiden puuttumisesta johtuen en kuitenkaan käy analysoimaan mahdollisia presidentin, silloisen varapresidentin, kytköksiä tapahtumiin. Tapaus kuitenkin nostaa esille mielenkiintoisia kysymyksiä vallankäytön legitiimiydestä sekä vallankäyttäjän moraalista.

Näistä esimerkeistä on havaittavissa, että suhteessaan kongressiin presidentti pyrki korostamaan valtaansa, perustellen sitä pitkälti vallitsevan konfliktitilan perusteella. Sota Vietnamissa aiheutti myös ongelmia kansallisessa turvallisuudessa, mikä oli oiva valttikortti korostaa toimeenpanoelimen valta-asemaa suhteessa kongressiin. Metodeina vallankäytössään presidentti käytti pitkälti Dahlin teoriaan soveltuvia suoran vallankäytön menetelmiä, kuten manipulaatiota, suostuttelua sekä osittain myös uhkailua. Vallan toisen kasvon näkökulmasta Johnson ei pyrkinyt rajoittamaan informaatiota suhteessaan kongressiin, peläten sen aiheuttavan lisävaikeuksia. Sen sijaan hän sysäsi kongressin pitkälti sivuun varsinaisesta päätöksentekoprosessista, konsultoiden edustajia usein vasta kun päätös oli tehty. Tältä osin presidentin vallankäytössä voidaan nähdä ei-päätöksenteon ja toimintavaihtoehtojen rajoittamisen piirteitä.

Presidentti ja media

Seuraavaksi analysoin, joskin lyhyesti, keskeisiä piirteitä presidentin tapaa käyttää valtaansa massamediaa kohtaan. Tämä näkökulma on tärkeä, kun kuvataan presidentin vallankäyttöä, myös suhteessa yleensä yhteiskuntaan. Vietnamin sodan aikana medially olikin varsin erityinen rooli. Suuret televisiokanavat kuten NBC ja merkittävät sanomalehdet, kuten New York Times, toimivat keskeisinä hallinnon kriitikoina, julkaisten useita kriittisiä artikkeleita ja reportaaseja Vietnamin sodasta. Vietnamin sodasta sanotaankin, että se oli ensimmäinen televisiosota, tuoden taistelut jokaiseen kotiin. Medially oli näin olennainen osa yleisen mielipiteen muokkaajana. Vietnamin sodan aikana hallinnon kritisointi olikin niin sanotusti mediaseksikästä, kun taas hallinnon toimia puolustavat reportaasit olivat auttamatta paitsiossa. Johnsonin oma käyttäytyminen mediassa sekä hallinnon tiedotteet vahvistivat tätä trendiä.²⁴⁸

Robert Divinen mukaan Johnson ei ollut vain kiinnostunut mediasta, se oli suorastaan pakkomielle. Hänellä oli työhuoneessaan aina kolme televisiota, joita hän seurasi lakkaamatta saadakseen tietää

248 Berman 1989, 183 ; Schandler 1977, 196.

mitä yleisölle kerrottiin. Hänen tiedettiin kuljettavan matkaradiota mukanaan kaikkialle mihin hän kulkikin. Hän oli addiktoitunut uutisiin. Presidentti ei tietävästi seurannut uutisia informaation vuoksi, vaan seuratakseen yleistä mielipidettä. Johnson tunnustikin median vahvan roolin poliittisen agendan määrittäjänä. Johnson sanoikin kerran median edustajille:

*Kaikki politiikka on muuttunut teidän vuoksenne. Olette rikkoneet kaikki siteet meidän, kongressin ja kaupungin elimien välillä.*²⁴⁹

Presidentti vaati tätä uutisille omistautumista myös alaisiltaan. Onkin sanottu, että Johnsonin pakkomielle johtuikin pitkälti hänen huolestaan julkisesta kuvastaan. Hän ikään kuin haki presidentilliselle asemalleen tunnustusta siitä mitä hänestä puhuttiin julkisuudessa.²⁵⁰

Kiinnostuksestaan huolimatta presidentti Johnson ei kuitenkaan koskaan ollut vakuuttava esiintyjä. Hän ei koskaan todistettavasti voittanut väittelyä Senaatissa, toisin oli kuitenkin yksityisesti. Televisiokamerat saivat Johnsonin hermostuneeksi ja käyttäytymään jäykästi. Lisäksi hänen hyvin maalaismainen Texasin aksenttinsa ei tuonut hänelle uskottavuutta pohjoisen Yhdysvaltojen asukkaiden parissa. Huolimatta PR-henkilöiden yrityksistä, Johnson ei onnistunut koskaan esiintymään vakuuttavasti televisioituissa tilanteissa.²⁵¹ Sitä vastoin, hänen epävarma esiintymisensä oli omiaan lisäämään uskottavuusvajetta suuren yleisön ja hallinnon välillä. Vaikka presidentillä on erilaisia kanavia vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen, Domhoffin mukaan presidentti ja keskeisimmät virkamiehet, sekä heidän toimintansa ovat keskeisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat yleiseen mielipiteeseen.²⁵²

Tuo uskottavuusvaje olikin lisääntynyt mitä pidemmälle Vietnamin sota eteni. Juuret olivat syvällä jo vuodessa 1964, jolloin Johnson oli luvannut, ettei lähettäisi maajoukkoja Vietnamiin sotimaan. Vuosien aikana hallinto oli antanut Vietnamin tilanteesta ylipositiivisia lausuntoja, jotka eivät näyttäneet pitävän paikkaansa. Johnsonin merkittävin yritys parantaa uskottavuuttaan oli syksyn 1967 televisioitu lehdistökonferenssi, johon presidentti oli kutsunut kenraali Westmorelandin kertomaan Vietnamin tilanteesta. Westmoreland puhuikin *valosta tunnelin päässä* ja presidentti vakuutteli, että edistymistä oli tapahtunut. Bermanin mukaan vuoteen 1967 tultaessa koko Yhdysvaltojen hallitus kaikkine haaroineen pyrkiikin myymään sotaä yleisölle, tekemään sen hyväksyttäväksi. Tärkeää oli osoittaa, että sodassa oli edistytty. Presidentin tiedettiin myös

249 Divine 1981, 214.

250 Ibid.

251 Divine 1981, 214.

252 Domhoff 2002, 110.

painostavan MACV:a edistyksen esiintuomiseksi.²⁵³ Tet-offensiivi muutti kaiken. Televisiokuvat katutaisteluista, sekä hyökkäyksestä Yhdysvaltojen Saigonin suurlähetystöön romuttivat presidentin hallinnon julkisuuskuvaan totaalisesti. Jälkikäteen on kuitenkin huomioitava, että televisiokanavien ja sanomalehtien raportit olivat erittäin huolella valikoituja ja osittain valheellisia. Nämä autoivatkin oleellisesti yleisen mielipiteen kääntymisessä sodanvastaiseksi Yhdysvalloissa.²⁵⁴ Keskeisessä osassa oli kanavajätti CBS:n jo legendaarisen toimittajan Walter Cronkiten raportti Vietnamista Tet-offensiivin jälkimainingeissa 1968. Cronkite oli yllättänyt rajujen katutaisteluiden aiheuttamasta näkymästä ja valikoi raporttiinsa kuvia erityisesti liittoutuneiden joukkojen tuhosta. Raportissaan Cronkite ilmaisi vastustuksensa Vietnamin konfliktin eskalaatiota kohtaan. Presidentti katsoi tätä raporttia epäuskoisena sanoen lehdistösihteerilleen, että *jos olen menettänyt Walter Cronkiten, olen menettänyt myös Matti Meikäläisen.*²⁵⁵ Johnson tajusi median merkityksen ruohonjuuritason kansalaiseen ja hän tajusi myös, että oli menettänyt nyt viimein poliittisen pääomansa. Tämä oli yksi tekijä, mikä johti presidentin päätökseen vetäytyä presidenttiehdokkuudestaan tulevissa vaaleissa.

Käsittelen seuraavaksi esimerkkiä hallinnon lausunnoista medialle. Nämä lausunnot sijoittuvat kesään 1965, jolloin hallinto päätti lähettää lisää maajoukkoja Vietnamiin. Kesäkuun 9. päivä 1965 Washington Post oli julkaissut artikkelin, jossa lainattiin Valkoisen talon aikaisempaa lausuntoa, jossa todettiin että joukkoja saatettaisiin käyttää taistelutehtävissä. Tämä merkitsisi uuden vaiheen alkamista Vietnamin konfliktissa. Valkoinen talo vastasi artikkeliin, että: *Yhdysvaltojen maataistelujoukkojen tehtävässä ei ole tapahtunut muutosta.* He kuitenkin myönsivät, että joukkoja saatettaisiin käyttää taisteluissa, jos tilanne sitä vaatisi.²⁵⁶ Ymmärrettävistä syistä Johnsonin hallinto pyrki rauhoitteluun julkisuudessa käytävää raivokasta keskustelua. Tässä vaiheessa strategian muutoksesta kertominen olisi ollut haitallista hallinnolle. Kuitenkin kolme viikkoa myöhemmin presidentti ilmoitti lehdistökonferenssissa, että:

*Yhdysvaltojen osallisuutta Vietnamin konfliktissa tulnaisiin laajentamaan. [...] Hän sanoi myös, että kenraali Westmoreland oli esittänyt tarpeensa joukkojen määristä, joilla kyettäisiin vastaamaan kommunistien lisääntyviin aggressioihin Etelä-Vietnamissa. Tähän hän lisäsi, että "Me tulemme täyttämään nuo tarpeet".*²⁵⁷

253 Berman 1989, 113.

254 Divine 1981, 230-234.

255 If I've lost Cronkite, I've lost Mr. Average Citizen. Divine siteeraa George Christiania. Divine 1981, 223.

256 Editorial Note, FRUS, Volume II, Vietnam January-June 1965, 339.

257 *U.S. involvement in the conflict in Vietnam would be expanded. [...] He said that General Westmoreland had outlined the forces needed to meet the "mounting aggression" in South Vietnam, and he added: "We will meet his needs."* Editorial Note, FRUS, Volume III, Vietnam July-December 1965, 97.

Kuten jo aiemmin on todettu, lopullinen päätös strategian muutoksesta tapahtui tuon kesän 1965 aikana. Hallinnossa kuitenkin tiedostettiin jo varhain, että joukkoja tulnaisiin käyttämään myös taistelutoiminnassa. Olennaisinta onkin, miten tuo hallinnon kannan ja strategian muuttuminen näyttäytyi median silmissä ja miten se vaikutti hallituksen uskottavuuteen. Mielestäni tämä esimerkki osoittaa sitä ristiriitaista kuvaa, minkä Johnson kumppaneineen antoi julkisuudessa. Samalla se vähensi presidentin valtaa suhteessa mediaan, koska ristiriitaisuuksien seurauksena luottamuskriisi alkoi syventyä. Näin ollen vallankäyttäjän tavoite kontrolloida medialle annettua tietoa, jonka tavoitteena oli kontrolloida itse mediassa esiintyvää keskustelua, kääntyiikin vallankäyttäjää vastaan.

Valtateoreettisesta näkökulmasta katsottuna tuo uskottavuusvajeen syntyminen on mielenkiintoinen. Vallankäyttäjä A pyrki rajoittamaan tekijän B pääsyä siihen tietomäärään, jota vallankäyttäjä A omasi. Vallankäyttäjä A ei kuitenkaan kyennyt pyrkimyksistään huolimatta kontrolloimaan julkiselle foorumille pääseviä, vallankäyttäjälle harmillisia tietoja. Johnson siis yritti estää ja muokata julkista mielipidettä, mutta ei omannut tarpeeksi valtaa pyrkimyksien toteuttamiseen. Vallankäyttäjän ja vallankäytön kohteena olevan median välillä vallitsi merkittäviä näkemyseroja, jatkuva konfliktitila. Johnson toivoi saavansa lausuntojen avulla median puolelleen, mutta epäonnistui. Syytä voidaan hakea myös presidentin persoonasta, epäluottamusta herättävästä epävarmasta esiintymisestä, sekä Johnsonin kyvyttömyydestä selkeästi perustella Yhdysvaltojen kansalle, miksi he taistelevat Vietnamissa. Johnson ei kyennyt nostattamaan kansallista taisteluhenkä yrityksistään huolimatta. Sitä vastoin hän vetäytyi *omiensa suojiin*, väistellen kriitikoita. Jos tätä kysymystä ajatellaan myös vallan muiden osa-alueiden, kuten asenteisiin vaikuttamisen kannalta, presidentti selkeästi epäonnistui pyrkimyksissään. Näin jälkiviisaasti on helppo sanoa, että Johnsonin pyrkimykset tiedon salailuun ja rajoittamiseen eivät suinkaan tukahduttaneet kriittistä keskustelua, vaan lisäsivät sitä.

Johnsonin suhde mediaan olikin eriskummallinen. Presidentti ikään kuin ymmärsi median osana hallitsijan kontrollikoneistoa, yhtenä hallituksen äänenä. Presidentille kävi kuitenkin nopeasti selväksi, ettei näin kävisi. Mediaa ei pystyttäisi kontrolloimaan samoin kuin monia muita yhteiskunnan haaroja. Mielestäni tämä olikin yksi keskeisimmistä virheistä, joita vallankäyttäjä voi tehdä. Voidaan epäillä, ymmärsikö presidentti median motiivit? Sitä vastoin, että hän olisi pyrkinyt vaikuttamaan noihin motiiveihin, hän tyytyiikin kontrollointiin ja syyttelyyn epäisänmaallisuudesta. Johnsonin hallinnon tarve kontrolloida tarkasti mediaan pääsevää tietoa tulee hyvin esille joulukuun 1965 pommitustauon edellä annetuista ohjeistuksista:

Joulukuun 22. päivä pommitus Pohjoisessa [Vietnamissa] lopetetaan, mutta ilman kommentointia. Tämä asema tulee pitää tarkasti jokaisella hallintotasolla. Myöskään taustakommentteja ei saa antaa ennen kuin presidentti antaa siihen luvan. [...] Presidentin määrittämänä ajankohtana, Valkoisen talon lehdistösihteeri vastaa kysymyksiin pommitustauosta. [...] Kaikkien viranomaisten tulee tukea noita kommentteja sanatarkasti.²⁵⁸

Tämän lisäksi ohjeissa määriteltiin tarkasti mitä tuli kommentoida, kun presidentti antaisi siihen luvan. Sallitut kommentit toistivat täsmällisesti hallinnon argumentit pommitustauon osalta.²⁵⁹

Johnson pyrki ulottamaan mediakontrollinsa myös vastustajiinsa, joskin usein tuloksetta. Hyvänä esimerkkinä toimii puhelinkeskustelu presidentin ja ulkoministeri Ruskin väliltä, jossa käsiteltiin senaattori Robert Kennedyn matkaa Eurooppaan, jossa tämä oli puhunut Vietnamin tilanteesta vastoin presidentin ohjeistuksia.

Hän [Robert Kennedy] tekee sitä ympäri Euroopan ja niin edelleen. [...] Hänellä ei ole oikeutta tehdä sitä. Käskin häntä olemaan menemättä sinne puhumaan Vietnamista. Käskin häntä puhumaan muista asioista ja Vietnamista vain kysyttäessä.²⁶⁰

Eräs esimerkki Johnsonin kontrollihalukkuudesta oli Valkoisessa talossa oleva puhelinten nauhoituskoneisto. Johnson halusi, että jokainen puhelu nauhoitetaan ja että hänen puheluistaan tehdään muistiinpanot.²⁶¹ Mahdollisesti presidentti käytti nauhoja myös selvittääkseen mediavuotojen lähteitä. Tämän lisäksi Johnson käytti hyväkseen sisäistä palvelua tarkastaakseen poliittisten vastustajiensa taustoja sekä valvoakseen näiden toimia.²⁶² Presidentin tiedetään myös tehneen vihaisia puheluita suoraan toimittajille, vaatien näitä tekemään korjauksia presidentin mielestä virheellisiin artikkeleihin. Usein myös tietyt hallinnolle haitalliset reportterit eivät saaneet kutsua infotilaisuuksiin. Tämä voidaan nähdä myös yhtenä vallan toiseen kasvoon liittyvänä metodina. Se voi olla merkki myös reportterille, että hän on konfliktissa hallinnon kanssa, mikä voi

²⁵⁸ *On December 22 bombing is suspended in the North, but without comment. This position of "no comment" is rigorously sustained at every official headquarters, and there is no comment on background either, until the President gives the word. [...] At a time determined by the President, the White House Press Secretary responds to questions on the suspension [...] This comment is echoed precisely by all U.S. officials.* Draft Papers, Washington, December 18, 1965. FRUS, Volume III, Vietnam July-December 1965, 234.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ *President: [Robert Kennedy] is doing it all over Europe, and so on and so forth. [...] He has no business doing it. I told him not to go over there and start explaining Vietnam; talk about others things until they brought it up, [then] he could answer it.* Telephone Conversation Between President Johnson and Secretary of State Rusk. Washington, March 28, 1967, FRUS, Volume V, Vietnam 1967, 122.

²⁶¹ Gould 2003, 139.

²⁶² Gould 2003, 139–140.

olla myös haitallista urakehitykselle.²⁶³ Pious nostaa esille myös esimerkin, jossa Johnson tietoisesti käytti mediaa hyväkseen poliittisena pelinappulana. Kun Johnsonin arkkivihollinen senaattori Robert Kennedy päätti ryhtyä presidenttiehdokkaaksi 1968, Johnson vuoti muistion, joka yhdisti Kennedyn, joskin kaukaisesti, vuonna 1963 tapahtuneeseen Etelä-Vietnamin presidentti Ngo Dinh Diemin salamurhaan.²⁶⁴

Nämä esimerkit ovat vain poimintoja siitä jatkuvasta taistelusta, jota presidentti Johnson kävi mediavuotoja ja lisääntyvää kritiikkiä vastaan. Presidenttikauden loppua kohden Johnson olikin syvissä vaikeuksissa. Gallup-kyselyt osoittivat, että kannatus Johnsonin toimille Vietnamissa oli jo laskenut 28 prosenttiin. Kansa oli jakaantuneempi kuin koskaan sisällissodan jälkeen. Tämä näkyi myös kongressissa, jossa Johnsonia aiemmin tukeneet senaattorit alkoivat kääntyä häntä vastaan.²⁶⁵ Kritiikin lisääntyminen aiheutti Johnsonissa vihaisia vastareaktioita mediaa ja sodanvastaista liikettä kohtaan. Hän meni jopa niin pitkälle, että yritti kukistaa hänen hallintoansa vastustavia tahoja liittovaltion poliisi FBI:n ja tiedustelupalvelu CIA:n avulla.²⁶⁶

Nämä jatkuvat ongelmat median kanssa kertovat presidentin vallankäytön epäonnistumisesta. Johnson ei kyennyt ymmärtämään valtamedian motiiveja. Hän pyrkiin kontrolloimaan julkista keskustelua ei-päätöksenteon ja vaihtoehtojen rajoittamisen avulla. Tämä ei saanut aikaan toivottua tulosta, vaan sitä vastoin kriitikot tulivat yhä äänekkäämmiksi. Johnson myönsi jälkepäin, että yksi merkittävimmistä tehdyistä virheistä oli, että sensuuria ei harrastettu tarpeeksi painokkaasti *ei paikkaamaan tehtyjä virheitä, vaan estääkseen vastapuolta saamasta tietoonsa, mitä aioimme tehdä seuraavaksi*.²⁶⁷ Mediasensuurin puuttuminen nouseekin yhdeksi keskeisimmistä syistä Johnsonin politiikan epäonnistumiselle. Vietnamin sota oli ensimmäinen todellinen televisiosota. Jokainen tavallinen kansalainen kykeni näkemään mitä sotatantereella tapahtui. Tämä oli omiaan vaikuttamaan sodan suosion laskuun. Vietnamin sodan tapauksessa tuon konfliktin ristiriitainen luonne vaikutti huomattavasti reportaaseihin, muokaten reporttereiden näkemyksiä. Samalla se johti tietynasteiseen vastuuttomuuteen ja valikoimiseen raporteissa. Mediasta tuli selkeä mielipidevaikuttaja objektiivisen uutisoinnin sijaan. Johnsonin hallinto tiedosti tämän, muttei kyennyt löytämään keinoja, millä hillitä mediaa. Johnson totesikin myöhemmin, että:

263 Divine 1981, 220.

264 Vallankaappauksen ja Diemin salamurhan takana oli osia CIA:sta. Pious 1979, 344.

265 Herring 1986, 174, 181.

266 Muun muassa sodanvastaisen liikkeen johtohahmoja valvottiin ja heidän toimintaansa häirittiin. Liikkeen keskeisiä hahmoja yritettiin leimata kommunisteiksi. Herring 1986, 181.

267 ... *not to cover up mistakes but to prevent the other side from knowing what we were going to do next*. Bornet siteeraa Johnsonia. Bornet 1983, 255.

*Hänen olisi tullut sallia lehdistösensuuri, huolimatta siitä, miten monimutkaisia ongelmia se tuottaisi.*²⁶⁸

Davidsonin mukaan tämä olisikin tuottanut ongelmia; kuka sensuroi, mitä perustuslaillisia, organisatorisia ja operatiivisia ongelmia siitä syntyisi? Davidson siteeraakin kirjailija Morton Kondrackea toteamalla, että taistelureportaaseilla ja -kuvilla on negatiivisia vaikutuksia valtion ponnisteluille. Nykypäivänä *tv-nauha on tykkiä voimakkaampi*.²⁶⁹

Yhteenveto

Dahlin osiossa tarkastelin presidentti Johnsonin vallankäyttöä pitkälti hänen organisaationsa sisäisissä suhteissa. Bachrachin ja Baratzin teorian näkökulma laajentaa tätä vallankäytön tarkastelua huomattavasti. Nyt kiinnitin huomioni vallankäyttöön instituutioiden kesken, kuitenkin unohtamatta analyysiä myös henkilösuhteiden kautta.

Kuten luvun esimerkeistä havaittiin, Johnsonin toisen kasvon mukaiseen vallankäyttöön kytkeytyvät olennaisesti Bachrachin ja Baratzin määrittelemät keskeiset mekanismit, kuten toimintavaihtoehtojen rajoittaminen ja ei-päätöksenteko. Toimintavaihtoehtojen rajoittamiseen aineisto antaa paremmat mahdollisuudet, koska se on osittain kytköksissä myös helposti havaittavaan, vallan ensimmäisen dimension mukaiseen suoraan, näkyvään valtaan. Aineistosta havaittiin, että presidentti pyrki toistuvasti rajoittamaan hänen näkemyksiään vastustavien henkilöiden toimintavaihtoehtoja. Hän pyrki myös rajoittamaan niitä vaihtoehtoja, jotka hän koki vaarallisiksi esimerkiksi kansainväliselle tai kotimaiselle tilanteelle. Ei-päätöksenteon osalla Johnson oli varsinainen mestari. Strategisissa kysymyksissä hän rakensi koko Vietnam-strategian epäselvien tavoitteiden, kompromissiratkaisujen ja näennäisen vaikutusvallan varaan. On havaittavissa, että Johnson kykeni hiljentämään muutosvaatimukset tekemällä vähittäisiä ratkaisuja sekä antamalla ymmärtää, että tietyillä henkilöillä olisi todellista valtaa hänen näkemyksiinsä. Hänen pyrkimyksensä rajoittaa valta hänen sotakabinetilleen ajoi myös neuvonantajajärjestelmän kriisiin, jossa eri instituutiot toimivat vain informoitavan osassa, vailla todellista vaikutusvaltaa. Nämä presidentin käyttämät valtametodit olivat pitkälti muuttumattomia.

²⁶⁸ *He should have imposed press censorship, no matter how complex the problems that might have generated.*
Davidson siteeraa Johnsonia. Davidson 1988, 490.

²⁶⁹ Davidson siteeraa Morton S. Kondrackea. Davidson 1988, 490.

Tietyissä kysymyksissä hän suosi toista ryhmittymää, tietyissä toista. Tässä mielessä Bachrachin ja Baratzin teoria ei tuonut uutta tietoa. Mielestäni kuitenkin ei-päätöksenteon osalta teoria onnistui tukemaan aineistossa esiintyviä vallankäytön mekanismeja. Teoria toi uusia merkityksiä Dahlin teorian avulla tehtyyn tarkasteluun, erityisesti silloin, kun tarkastelua laajennettiin laajempaan kontekstiin. Teoria ei kuitenkaan mielestäni kykene selittämään kaikkea tekijöitä päätöksentekotilanteessa. Näissä tilanteissa Dahlin teoria soveltui paremmin näkyvään vallankäyttöön. Huomattava on kuitenkin, että kumpikaan teoria ei kykene selittämään aukottomasti historiallisessa aineistossa ilmeneviä valtatekijöitä alati vaihtelevan inhimillisen tekijän mukanaolon vuoksi. Tällöin analyysiä täytyy täydentää myös valtateoreettisen analyysin ulkopuolelta.

5. Valtateorioiden keskinäistä vertailua

Tässä luvussa vertailen keskenään Dahlin sekä Bachrachin ja Baratzin teorioita. Tarkoituksena on analysoida, miten nämä kaksi valtateoriaa soveltuivat historialliseen aineistoon. Analysoin, mitä näkökulmia ne toivat kyseiseen aineistoon, mitä teorioiden perusteella tapahtuneesta analyysistä jäi uupumaan ja mitä ne kertovat tästä vallankäytöstä ja poliittisesta johtajuudesta tässä kyseisessä tarkastelukohteessa?

Robert Dahlin valtateorian analyysi

Tässä tutkielmassa olen halunnut soveltaa Dahlin ajatuksia poliittiseen hallintokoneistoon sekä sen organisaatioon. Dahl keskittyi tarkastelemaan valtaa yhteisön ja organisaation sisällä. Huomattavaa on, että Dahl kuten Bachrach ja Baratz ovat tarkastelleet vallankäyttöä pääasiallisesti suuremmassa yhteisössä, kuten kylässä tai kaupungissa, Dahlin tapauksessa esimerkiksi New Havenissa (teoksessa *Who Governs?*, 1961) ja Bachrachin ja Baratzin tapauksessa Baltimoren kaupungissa.²⁷⁰ Tutkielmassani olen tuonut nuo teoriat poliittiseen valtakoneistoon, keskittyen tarkastelemaan valtaryhmittymien välisiä valtasuhteita.

Kuten Dahlin osiossa todettiin, Dahlin teoriassa keskeisessä osassa on konflikti. Dahl katsoo, että ilman valtakonfliktia ei ole varsinaista vallankäyttöä. Tuo vallankäyttö peilautuukin aina suhteisiin, sillä kukaan ei pysty hallitsemaan tyhjiössä. Hänen mukaansa valtaan sisältyy aina eri toimijoiden preferenssien kohtaaminen. Dahl onkin kuvannut teoksissaan nuo ryhmittymät abstrakteina tekijöinä A, B ja C. Näiden avulla olen myös itse pyrkinyt analysoimaan aineistoani. Olennainen on ollut kysymys siitä, olisiko toimija tehnyt toisin ilman vallankäyttäjän interventiota? Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet tähän lopputulokseen?

Myönnän avoimesti, että Dahlin teorian avulla tapahtunut tulkinta on ajoittain yksipuolista. Katson kuitenkin, että tämä tietoinen yksinkertaistus, Dahlin teorian ”riisuminen”, on auttanut minua abstraktoimaan nämä historiallisissa tapahtumissa olevat valtasuhteet ja valtaryhmittymät. Valtaryhmittymien abstraktointi on helpottanut minua myös mittaamaan vallan vaikutuksia Dahlin tarjoamilla mittareilla. Kuten sanottua, Dahl mittaa vallan määrää sillä, miten suuri konflikti ryhmittymien välille syntyy ja miten paljon vallankäyttäjä saa vallankäytön kohteena olevan muuttamaan käyttäytymistään. Näissä suhteissa tulee olennaiseksi sanktioiden pelko, ajattelu siitä

²⁷⁰ Sadan 2004, 37.

ylittääkö mahdolliset sanktiot saadun hyödyn.

Aineistosta voitiin havaita, että Johnsonin hallinnossa oli todella havaittavissa Dahlin määrittelemiä vallankäytön kulmakiviä. Dahl määrittää poliittiset voimavarat ja hallitsijan henkilökohtaiset ominaisuudet yhdeksi keskeisimmistä tekijöistä auktoriteettiaseman ja vallan määrän luojana.²⁷¹ Johnsonin hallinnon historia henkilöityykin presidentin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Presidentti Johnson oli aineiston perusteella poliittisen manipuloinnin ja suostuttelun mestari, joka omasi suuren henkilökohtaisen vaikutusvallan kohdatessaan pienen ryhmän toimijoita. Tässä häntä edesauttoivat hänen ominaisuutensa; manipulointitaidot, poliittinen *pelisilmä* sekä suuri fyysinen koko, jota presidentti käytti hyväkseen noissa kohtaamisissa. Hänen olemuksensa oli erittäin kunnioitusta herättävä, tuoden hänelle henkilökohtaista auktoriteettia. Aineistosta havaittiin, että Johnsonin auktoriteetti ei kuitenkaan ulottunut suuren yleisön pariin. Tuo presidenttien legitimitetti heikkeni Vietnamin sodan vaikutuksesta. Hänen heikot esiintymistaitonsa mediassa olivat omiaan lisäämään tuota syntynyttä luottamuspulaa. Aineistosta nähtiin, että sota ja yhä vaikeutuva hallinnon tilanne toivat presidentin persoonan huonoja puolia yhä enemmän esiin. Hänen jatkuva pelkonsa mediavuodoista, persoonan ailahtelevaisuus, epävarmuus, epäluuloisuus ja alati lisääntynyt sisäänpäin kääntyneisyys vaikeuttivat hallinnon sisäistä kommunikaatiota sekä lisäsivät käytäviä sisäisiä valtakiistoja. Erikoisina piirteinä tässä ilmivallankäytön tutkimisessa oli Johnsonin kuuluisa *Treatment*, jonka avulla hän ajoi tahtonsa läpi. Toiseksi tekijäksi nousee luottamuksen merkitys hallinnossa. Tästä kertoi päätöksenteon keskittäminen pienelle piirille ja vain Johnsonin kanssa toimeentulevien neuvonantajien vaikutusvalta presidenttiin. Muutoin Johnsonin menetelmät noudattelivat pitkälti useimpien muiden presidenttien vallankäytön metodeja.

Dahlin teorian avulla tulkituista päätöksentekotilanteista voitiin havaita, miten presidentti pyrki käyttämään valtaansa hänen politiikalleen vaarallisten aineksien poissulkemiseksi. Keskeinen piirre oli kompromissien rakentelu ja kaikkien osapuolien, joskin näennäinen, kuuntelu. Tämän lisäksi hän teki paljon inkrementaalisia, eli lyhyen aikavälin tavoitteen päätöksiä. Nuo menetelmät säilyivät muuttumattomina, vaikka politiikan painotusalueet muuttuivatkin ajan kuluessa. Keskeinen havaittu piirre presidentti Johnsonin vallan määrässä oli se, että Vietnamin sota olennaisesti vähensi hänen vaikutusvaltaansa ja kykyänsä säilyttää poliittinen konsensus sekä hallinnon sisällä, että myös laajemmalti yhteiskunnassa. Tähän vaikutti olennaisesti myös presidentin henkilökohtaiset ominaisuudet, joiden negatiiviset puolet vaikuttivat myös hallinnon hajoamiseen. Johnsonin poliittisen vaikutusvallan, toisin sanoen poliittisten voimavarojen vähentymisestä kertoivat

271 Dahl 1971, 78, 104, 174.

hallinnon virkamiesten eroamiset sekä yhä jakaantuneemmaksi muuttunut, valtakamppailun dominoima hallinto.

Dahlin teorian avulla tapahtunut tulkintani siis nostaa esille noita ilmivaikutusvallan piirissä olevia tekijöitä, joiden avulla tätä presidentti Johnsonin poliittista profiilia on voitu arvioida. Mutta kuten Dahlin kriitikotkin ovat todenneet, tämä ilmivaikutusvallan tarkastelu on varsin yksiulotteista, mikä on tämän teorian selkein heikkous. Tämä perusteella katsonkin, että näitä suoria, ilmivaikutusvallan alaisia valtasuhteita tarkastellessa Dahlin teoria on validi. Kun tarkastelu laajennetaan laajempaa yhteiskunnalliseen kontekstiin, tulee mukaan monia muita tekijöitä, kuten eri ryhmittymien preferenssit, odotukset ja vaikutuskanavat. Tällöin Dahlin teoria on riittämätön, ainakin sen puhtaassa muodossa. Tällöin ei mielestäni voida enää, ainakaan täysin vedenpitävästi abstraktoida eri valtaryhmittymiä. Myönnän myös, että näin henkilösuhteiden tasollakin teorian avulla tapahtunut yksinkertaistaminen sisältää useita ansoja inhimillisen tekijän mukanaolon tuoman arvaamattomuuden vuoksi.

Peter Bachrachin ja Morton Baratzin valtateorian analyysi

Valitsin tarkasteluni toiseksi teoriaksi Bachrachin ja Baratzin teorian vallan toisesta kasvosta pitkälti sen vuoksi, että teoria on keskeisessä asemassa Dahlin teorian kritisoinnissa. Teoria on myös varsin yleisesti tunnettu ja hyväksytty. Olen halunnut tuoda tähän tarkasteluun selkeää kontrastia kahden eri teorian avulla, mutta havaittavissa on, että nämä kaksi teoriaa sulautuvat hyvin paljolti yhteen. Keskeinen Dahlin kritiikki rakentuu Bachrachin ja Baratzin ajattelussa Dahlin teorian yksiulotteisuudelle. Heidän mukaansa Dahlin teoria ei ota huomioon muita prosesseja, vaan keskittyy itse päätöksentekotilanteeseen. Bachrach ja Baratz huomauttavatkin, ettei valtaa voida analysoida pelkästään päätöksentekotilanteessa, kuten pluralistit ovat tehneet. Tärkeää onkin analysoida myös ei-päätöksentekoa ja toimintavaihtoehtojen rajoittamista.²⁷² Ei-päätöksenteko ja toimintavaihtoehtojen rajoittaminen ovat olleet tarkastelussani keskeisessä osassa.

Dahlin kritiikissään Bachrach ja Baratz nostavat esimerkin, joka mielestäni kuvaa hyvin Dahlin teorian ja heidän teoriansa eroja. Dahlin teoksessa New Havenin politiikasta, Dahl esitti, että kaupungin pormestari oli nimennyt Kansalaistoimintakomissioon (Citizen Action Commission, CAC) vain taloudellisen eliitin edustajia. Seurauksena oli se, että pormestarilla oli valtava vaikutusvalta komission päätöksiin. Komissio ei missään vaiheessa muuttanut tai kyseenalaistanut

²⁷² Bachrach ja Baratz 1974, 18.

päätöksiä. Dahl ei myöskään tunnusta sitä, että CAC olisi voinut käyttää valtaa, koska se ei pyrkinyt konfliktiin pormestarin kanssa. Bachrach ja Baratz kritisoivat tätä näkemystä. Heidän näkemyksessään tämä Dahlin löydös on epäluotettava, koska mukana olleiden osapuolien valinta oli kapea. Näin ollen keskeisiä päätökseen vaikuttaneita tahoja on voinut jäädä pois. Lisäksi ei voida tietää, mitä esityksiä pormestari jätti pois komission käsittelystä. Bachrachin ja Baratzin näkökulmasta nähtynä Dahl ei voinut olla siinä asemassa, jossa hän olisi voinut todella tulkita vallankäyttäjän vaikutusvaltaa. He siis esittävät, kuten aiemmin totesinkin, että päätöksenteko ei ole niin demokraattista ja avointa, kun Dahl sen esitti.²⁷³ Bachrach ja Baratz esittävät myös, että elitistinen malli, jota Dahl kannattaa, sulkee pois valtarakenteen muutoksen sekä sen, mitä todellinen valta on. Esimerkiksi he nostavat pankkiirin, joka Dahlilaisessa vallan näkökulmassa työskentelisi vain pankissa, eikä manipuloimassa yhteisön päätöksiä.²⁷⁴

Jos näiden esimerkkien kaltaista analyysiä sovelletaan Johnsonin hallinnon tarkasteluuni, voidaanko olettaa, että Dahlin teorian avulla tapahtunut tulkinta Johnsonin hallinnon vallankäytöstä noissa päätöksentekotilanteissa olisi väärä? Mistä voin tietää, mitkä tahot vaikuttivat päätöksiin ja mitkä presidentti pyrki jättämään pois käsittelytilanteista? Onko Bachrachin ja Baratzin teorialla todella jotain uutta annettavaa? Tämän ongelman ratkaistakseni olenkin pyrkinyt tukemaan teoreettista tarkastelua historiallisella analyysillä. Kuten analyysiosioista oli havaittavissa, presidentti teki päätökset joko suoraan *Tiistai-lounailla* tai haki näiltä sotakabinetin jäseniltä neuvoa päätöksen tekemiseksi. Tällöin NSC:n asema muuttui selkeästi, eikä se toiminut varsinaisena päätöksentekoforumina. Aineistosta havaittiin myös, että presidentti rajoitti tietoisesti vaihtoehtoja, jolloin hänen hallinnolleen vaaralliset vaihtoehdot sysättiin syrjään ei-päätöksenteon avulla. Toisin kuin Dahl, Bachrach ja Baratz näkevät, ettei valta ole kytköksissä vain todelliseen päätökseen, vaan se esiintyy piilovaikuttamisena, vallankäyttönä joka ohjaa päätöksenteon piiriin tulevat asiat. Näin ollen Dahlilaisuudessa on vaikea erottaa, mikä on rutiinia mikä vallankäyttöä päätöksentekoprosessissa.²⁷⁵ Mielestäni tämä voidaan erottaa juurikin sen vallankäytön aiheuttaman konfliktitilan kautta, mitä Dahl piti ehdottomana vallan olemassaolon edellytyksenä. Myöskään Bachrach ja Baratz eivät kiistä konfliktin olemassaolon tärkeyttä.

Kuten lukija on voinut havaita, valtasuhteiden tarkastelussa olen ajoittain joutunut kääntämään valtasuhteen toiseen suuntaan, eli miten alaisen valta ilmeni presidenttiin ja miten suurta tuo

273 Bachrach ja Baratz 1974, 15-16.

274 Bachrach ja Baratz 1974, 5.

275 Bachrach ja Baratz 1974, 6.

vaikutusvalta oli. Tämän olen tehnyt sen vuoksi, että Yhdysvaltojen presidentin valta-asema on kiistattoman suurta, jolloin on äärettömän vaikea erottaa, mikä päätös toteutui suorasta vallankäytöstä, mikä rutiinipäätöksenä. Valtasuhteen kääntämisellä olen pyrkinyt selkeyttämään noita valtasuhteita, sekä tuomaan vastauksia siihen, oliko päätöksessä havaittavissa vallankäytön piirteitä.

Mitä sitten Bachrachin ja Baratzin teoria soveltui presidentti Johnsonin vallankäytön tarkasteluun? Mitä uutta se toi verrattuna Dahlin teorian näkemyksiin? Aineiston analyysiosuudessa voitiin havaita, että keskeisiä presidentin käyttämiä vallan toisen kasvon menetelmiä olivat toimintavaihtoehtojen rajoittaminen sekä ei-päätöksenteko. Keskeisessä osassa oli rajoittaa strategisia vaihtoehtoja, jolloin hallinnolle haitalliset vaihtoehdot jäivät pois. Tämä metodi oli kytköksissä myös Dahlilaiseen suoraan vallankäyttöön. Tuo toimintavaihtoehtojen rajoittaminen liittyi olennaisesti myös laajempaan hallinnossa käytävään sisäiseen valtakamppailuun eri ryhmittymien välillä. Toimintavaihtoehtojen rajoittaminen ja tietyn osapuolen sysääminen pois päätöksenteosta olivat keskeisessä asemassa. Presidentti hyödynsi myös sanktioita, joskin näistä voitiin havaita, että sanktioiden varsinaisen käytön välttäminen johti presidentin oman arvovallan vähentymiseen. Näin ollen sanktiot olivat ennen kaikkea potentiaalisessa muodossa, mitä presidentti *voisi* tehdä tarvittaessa.

Ei-päätöksenteon osalta voitiin havaita, että presidentti Johnson oli varsinainen ei-päätöksenteon mestari. Tämä oli keskeinen vallankäytön metodi. Olennaisia piirteitä tässä oli eri osapuolien näennäinen kuuntelu, jonka perusteella presidentti pyrki mahdollisesti legitimoimaan tehtyjä päätöksiä tai osoittamaan, että kaikkia osapuolia oli kuultu. Vain harvoilla tekijöillä oli todellista valtaa itse presidenttiin. Toisaalta presidentti tukijoineen kykeni toistuvasti siirtämään päätöstä eteenpäin tulevaisuuteen jostakin hallinnolle ikävästä asiasta, kuten reservien liikekannallepanosta tai sotatoimien mittavista laajennuksista. Presidentti pyrki säilyttämään samalla todellisen strategian epäselvänä, jolloin hallinnon sisällä vallitsi tietty epävarmuus, mikä toimi samalla presidentille otollisena poliittisena aseena. Toisaalta tämä aiheutti hallinnossa sisäisiä ongelmia, mikä näkyi virkamiesten eroamisina. Informaation kontrolloinnilla presidentti taas pyrki pitämään päätöksentekoprosessissa olevat asiat hallinnon keskuudessa. Pahimman uhkan hänelle muodostivat mediavuodot.

Vallan toisen kasvun osalta aineistosta havaitut tulokset nostavat kuitenkin kysymyksiä esiin. Onko toimijoiden sulkeminen päätöksenteosta suoraa, Dahlin teorian mukaista vallankäyttöä, vai vallan

toisen kasvon mukaista ei-päätöksentekoa tai toimintavaihtoehtojen rajoittamista? Kuten aikaisemmin totesin, Bachrach ja Baratz eivät kiellä konfliktin olemassaoloa tai Dahlin määrittelemää suoraa vallankäyttöä, vaan heidän teoriansa nivoutuu myös vallan ensimmäiseen kasvoon. Ero onkin näkökulmassa, halutaanko toimijoiden sulkeminen nähdä eliitti -ajattelun kautta siten, että on olemassa tietty ryhmittymä hallinnon sisällä joka kykenee muokkaamaan poliittista agenda, joko suorilla, tai epäsuorilla toimenpiteillä. Tämä sama kysymys nousee esiin myös esimerkeissä hallinnon ja neuvonantajajärjestelmän, sekä median suhteista jaetun informaation osalta. Jos se halutaan nähdä suorana vallankäyttönä, tällöin hallinto kontrolloi jaettavan tiedon määrää, jolloin siitä muodostui yksi vallankäytön mekanismi. Jos taas asiaa katsotaan vallan toisen kasvon näkökulmasta, hallinto rajoitti jaettavaa informaatiota, siten että hallinnolle haitalliset asiat eivät pääsisi mukaan päätöksentekoon tai julkiseen keskusteluun. Tällöin informaatio oli sensuroitua. Tämä kävi toteen esimerkiksi hallinnon ja median välisissä suhteissa, kuin myös *Viisaiden* neuvoston kokouksissa.

Miten sitten nämä valtateoriat eroavat toisistaan käytännössä? Analyysin pohjalta on havaittavissa, etteivät teoriat ole missään nimessä toisiansa poissulkevia, vaan täydentäviä. Bachrach ja Baratz ovat oikeassa kritisoidessaan Dahlin teoriaa sen yksiulotteisuudesta, mutta he eivät silti kiistä, että Dahlin teorian perimmäiset lähtökohdat olisivat virheellisiä. Myös Bachrach ja Baratz tunnustavat konfliktin olevan välttämätöntä valtasuhteelle, kuin myös sen, että valta toteutuu aina sosiaalisessa kontekstissa. He eivät suoranaisesti kiistä myöskään Dahlin näkemyksiä suorasta vallankäytöstä, vaan he lisäävät tähän teoriaan, että on olemassa myös näkymätöntä, kulissien takaista vallankäyttöä joka ei ilmene välttämättä konkreettisissa päätöksentekotilanteissa. Toisaalta tätä analyysiäni on vaikeuttanut se, että Dahl on luopunut siitä näkemyksestään, että valta olisi vain näkyvää valtaa. Näyttääkin siltä, että hänen saamansa kritiikki on pakottanut hänet muuttamaan ja täydentämään näkemyksiään. Myöhemmissä kirjoituksissa on havaittavissa selkeästi, että muutosta on tapahtunut, jolloin Dahl tunnustaa myös potentiaalisen ja piilovaikutusvallan olemassaolon.²⁷⁶ Tämä on osittain heikentänyt tätä vastakkainasettelua näiden kahden teorian välillä, koska Bachrachin ja Baratzin kärkevin kritiikki osuu juuri tähän Dahlin yksiulotteiseen väittämään.

Miten nämä teoriat sitten soveltuivat tarkastelemaani aineistoon? Kuten olen ilmaissut, tarkastelemani esimerkkitapaus ei ole sitä näiden teorioiden *ominta* aluetta, sillä nuo teoriat syntyivät pitkälti kontekstissa, jossa nuo teoretikot tutkivat pluralistisen yhteisön sisällä tapahtuvaa vallankäyttöä. Esimerkkini on rajatumpi, homogeenisempi, keskittyen tiettyyn rajattuun poliittiseen

276 Dahl 1971, 60-65.

yhteisöön. Lisäksi tilannetta muuttaa myös se, että presidentin valtaoikeudet ulottuvat erittäin laajalle. Oli kuitenkin havaittavissa, että hallinnon sisällä esiintyi hyvinkin erilaisia näkemyksiä sekä tavoitteita. Toisaalta myös tarkastelemani historiallinen aineisto rajoittaa esimerkiksi tiettyjen vallan toisen kasvon mukaisten asioiden esille tulemistä. Tutkija jättäytyy tällöin lähteen armoille, ollen riippuvainen siitä, onko jokin tietty muistiinpanojen tekijä merkinnyt muistiin asiat, joita pyritään salaamaan laajemmalla joukolla. Toisaalta myös sensuuri on voinut karsia noita todisteita. Historiallinen aineisto sulkee pois myös mahdollisuuden tehdä osallistuvaa havainnointia, jolloin tutkija voisi tarkastella helpommin esimerkiksi juuri noita aineistosta pois jääneitä osa-alueita, kuten sanatonta viestintää. Aineiston pohjalta tekemäni analyysin perusteella kuitenkin vaikuttaa, että tämän kaltaiseen historialliseen aineistoon soveltuu paremmin Robert Dahlin valtateoria. Tuon teorian avulla voidaan havaita ja analysoida juurikin suoria valtasuhteita päätöksentekoaikavälillä. Tällöin täytyy kuitenkin ottaa huomioon myös muita vaikuttaneita seikkoja. Mielestäni Bachrachin ja Baratzin teoria taas soveltuu tarkasteluun, jossa kiinnitetään huomiota laajempiin kysymyksiin institutionaalisella tasolla. Tällä tarkoitan sitä, että suorasta päätöksentekotilanteesta tehdystä dokumentista on vaikea havaita epäsuoran vallankäytön piirteitä. Tällöin täytyy tehdä vertailua muiden dokumenttien kanssa, sekä laajentaa ajattelua valtaoimijoiden motiiveihin ja päämääriin, jolloin näitä vallan toisen kasvon merkkejä on helpommin havaittavissa. Tällaisessa aineistossa nuo vallan toisen kasvon merkit ovat vaarassa kuitenkin jäädä tutkijan tulkinnan varaan.

Valtateorioiden tuomat näkökulmat presidentti Johnsonin vallankäyttöön ja poliittiseen johtajuuteen

Miten presidentti Johnsonin poliittinen johtajuus sitten näyttäytyy valitsemieni valtateorioiden näkökulmasta katsottuna? Mikä oli Johnsonin poliittinen profiili? Kuten olen aiemmin esittänyt, Robert Dahl näkee poliittisen johtajuuden pluralismin kautta, suhteessa muuhun sosiaaliseen kontekstiin. Poliittinen johtaja on siis vallan ylin käyttäjä, valta-aseman määräytyessä sen perusteella, mikä on hänen vaikutusvaltansa suhteessa alaisiin. Dahlin näkemyksessä näin organisaation luoma valta-asema toimii johtajan vallan legitimoijana. Mielenkiintoinen piirre Dahlin ajattelussa on myös se, että hänen mukaansa todellinen johtajan valta ilmeneekin vasta organisaation ulkopuolella, jolloin auktoriteetti ei ole sidoksissa organisaation sääntöihin ja normeihin, vaan johtajan henkilökohtaiset poliittiset voimavarat toimivat tuon aseman luojana. Olennaista Dahlin käsityksessä on myös tietynasteinen elitismi; jotkut omaavat poliittista vaikutusvaltaa ja poliittisia voimavaroja enemmän kuin toiset. Tällöin poliittinen johtaja on myös

yksilöistä kyvykkäin.²⁷⁷ Bachrachin ja Baratzin ajattelussa poliittinen johtajuus rakentuu myös sosiaalisen kontekstin varaan. Heidänkin näkemyksessään poliittinen valta ilmenee suhteessa muihin henkilöihin. Täten poliittinen johtaja on henkilö, jolla on eniten tuota vaikutusvaltaa. Heidän ajattelussaan poliittisella johtajalla on suoran vaikutusvallan lisäksi potentiaalista vaikutusvaltaa sekä legitiimiä auktoriteettia toteuttaa poliittiset tavoitteet.²⁷⁸

Miten sitten Lyndon Johnsonin poliittinen johtajuus ilmenee näiden teorioiden valossa? Kuten analyysiosiosta havaittiin, Johnsonin vallankäytön menetelmistä löytyi runsaasti Dahlin määrittelemiä piirteitä. Näiden suoran vallankäytön mekanismien lisäksi presidentti omasi suurta henkilökohtaista vaikutusvaltaa pienen ihmisryhmän keskellä, muttei välttämättä suuren yleisön parissa. Voidaan katsoa, että presidentti omasi valtavat poliittiset voimavarat myös organisaation ulkopuolella presidenttikauden alkupuolella, mutta nuo voimavarat vähenivät kauden edetessä. Tästä kertoi hallinnon sisäinen jakaantuneisuus, virkamiesten eroamiset ja yleinen tyytymättömyys Johnsonin politiikkaa kohtaan. Jos presidentti olisi omannut valtavan määrän poliittista auktoriteettia, olisi hänen valtansa muuttunut legitiimiksi, jolloin hänen toimiaan ei kyseenalaistettaisi, vaan vallan kohteena oleva ei kokisi päätöksien tai toimenpiteiden olevan ristiriidassa hänen omien preferenssiensä kanssa. Näin ei käynyt, vaan vallankäytön kohteena olevat kokivat presidentin näkemysten ja toimien olevan ajoittain ristiriidassa omien etujensa kanssa. He kokivat myös mahdollisten sanktioiden vaaran pieneksi, jolloin he pyrkivät ajoittain vastustamaan presidentin politiikkaa. Näkisinkin, että presidentti Johnsonin valta-asema perustui erityisesti kauden loppupuolella pitkälti organisaation tuomaan valta-asemaan. Hierarkkinen järjestelmä mahdollisti hallinnon selviämisen kauden loppuun saakka, vaikka itse hallinto oli sisäisesti jakautunut. Toinen koossa pitävä voima oli mahdollisesti virkamiesten tuntema kunnioitus presidentti-instituutiota ja kotimaataan kohtaan.

Bachrachin ja Baratzin osiossa havaittiin, että presidentti hyödynsi toimintavaihtoehtojen rajoittamista ja ei-päätöksentekoa vallankäyttönsä metodeina. Tällöin korostuivat myös vallan ensimmäisen kasvun määrittelemien potentiaalisen vaikutusvallan ja sanktioiden mahdollisen soveltamisen merkitys. Analyysiosiossa esitin, miten presidentti tietoisesti sivuutti haitallisia elementtejä hallinnon politiikasta, pyrkien korostamaan hänen omaansa ja merkittävimpien tukijoiden valta-asemaa rajoituksilla ja näennäisellä konsensushakuisuudella. Tämä luokin Johnsonin poliittisesta johtajuudesta varsin julman kuvan. Näkisinkin, että sisäisen kriisin kanssa

277 Dahl 1971, 39–42, 78.

278 Bachrach & Baratz 1970, 23-25.

kamppailevassa hallinnossa nämä presidentin harjoittamat menetelmät vain lisäsivät tuota konfliktitilaa sekä keskinäistä epäluottamusta. Tietoinen informaation kontrolli, hallinnon eri elementtien aseman heikentäminen ja vallan keskittäminen pienelle piirille olivat keskeisiä virheitä, jotka vähensivät Johnsonin poliittista auktoriteettia sekä johtajuuden legitimitettä.

Minkälaisena sitten Johnsonin poliittinen profiili näyttäytyy näiden teorioiden valossa? Oliko hän moderni despootti vai demokraattisesti hallitseva itsevaltiainen? Jos despoottin määritelmänä pidetään hallintotapaa, *jossa joko yksittäinen henkilö tai tiivis, suljettu ryhmä käyttää absoluuttista valtaa tai äärimmillään hirmuvaltaa*²⁷⁹, täyttää Johnsonin hallinto osittain nämä tunnusmerkit. Johnsonin hallinnossa Vietnam-politiikkaan liittyvä vallankäyttö oli keskittynyt tietyille eliitille, jolloin muut elementit jäivät auttamatta varjoon vailla todellista vaikutusvaltaa. Toisaalta henkilökohtaisissa kohtaamisissa käytetyt suorat painostuskeinot, syrjäyttämiset sekä mikrojohtaminen täyttävät despotismin osittaisia, tosin lieviä tunnusmerkkejä. Presidentti Johnsonin vallankäytön tyyli oli lähes monarkkimaista, rappeuttaen kuvaa demokraattisesta ideaalihallitsijasta.

Jos taas määritelmänä pidetään demokraattista itsevaltiutta²⁸⁰, voidaan Johnsonin vallankäytön piirteitä nähdä myös tässä määritelmässä. Johnsonin presidenttikaudella on havaittavissa, että presidentin valta-asema on kiistattoman vahva. Johnson pyrki korostamaan toimeenpanoelimen valtaa suhteessa kongressiin. Hän myös keskitti vallan tietoisesti pienelle piirille. Hänen autoritaarinen vallankäytön tyyliensä vaikeutti hänen mielipiteitään vastustavien hallinnon elementtien asemaa hallinnossa. Huomattavaa on kuitenkin, että hallinnon pyrkimyksenä oli noudattaa laillisuus- ja avoimuusperiaatteita, joskin osittain vain näennäisesti. Tältä osin Johnsonin presidenttiyttä voitaisiin pitää modernina valistuneena itsevaltiutena. Vaikkakin presidentti hallitsi lähipiiriään lähes itsevaltiaan menetelmin, ei hänen presidenttiytensä näyttäydy kuitenkaan itsevaltiuden absoluuttisena muotona. Kuvailisin sitä enemmänkin modernina, autoritaarisena presidenttiyttenä.

Näyttää siltä, että presidentti Johnson pyrki olemaan jumalhahmon saava sankarillinen hallitsija, joka muuttaisi Yhdysvaltalaista yhteiskuntaa merkittäväällä Great Society -reformiohjelmalla. Hän pyrki olemaan demokraattinen hallitsija, joka nauttisi kansan sekä hallinnon jäsenten luottamusta,

279 Halmesvirta – Ojala – Roiko-Jokela – Vilkuna 1997, 30.

280 Itsevaltiutus on hallitusmuoto, jossa hallitsijan valtaa ei rajoiteta millään tavalla. Hallitsija on myös lain yläpuolella. Demokraattinen itsevaltiutus on moderni muoto, jossa hallitsijan valtaa on rajoitettu lainsäädännöllä. Halmesvirta – Ojala – Roiko-Jokela – Vilkuna 1997, 30.

legitimoiden näin valta-asemansa. Presidenttikauden alkupuolella näin näytti käyvän. Vietnamin sota oli kuitenkin se keskeinen tekijä, joka rapautti tuon Johnsonin mielessä siintävän ideaalisen kuvan oikeamielisestä hallitsijasta. Sodan aiheuttamat vaikeudet hallinnon sisällä ja yhteiskunnassa saivat presidentin persoonan negatiiviset puolet esiin. Lisääntyvät vaikeudet ajoivat presidentin asteittaisiin vallan väärinkäytöksiin ja kyseenalaisiin pakkovallan soveltamisiin. Katsoisinkin, että toisessa tilanteessa presidentti Johnsonin presidenttikautta voitaisiin pitää onnistuneena. Vietnamin sota ei antanut siihen kuitenkaan mahdollisuuksia.

6. Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa tavoitteenani on ollut soveltaa valitsemaani kahta eri valtateoriaa historialliseen kontekstiin ja tarkastella, miten nuo valtateoriat soveltuvat käyttämäni aineistoon. Olen pyrkinyt analysoimaan myös, mitä nuo valtateoriat tuovat esille presidentin ja hänen hallintonsa vallankäytöstä ja miten presidentti Johnsonin poliittinen johtajuus näyttäytyy näiden teorioiden näkökulmasta.

Empiirisen osion ensimmäisessä luvussa sovelsin Robert Dahlin suoran ja näkyvän vallankäytön teoriaa presidentti Johnsonin hallinnon tarkasteluun. Aineiston tarkastelussa voitiin havaita, että Dahlin määrittelemiä vallankäytön tunnusmerkkejä löytyi. Analyysiä helpottaakseni abstraktoin Dahlin mallin mukaisesti eri valtaryhmittymät tekijöiksi A, B ja C. Näin pystyin helpommin tarkastelemaan valtakonflikteja sekä analysoimaan Dahlin mittarien avulla vaikutusvallan määrää. Tarkastelusta voitiin havaita, että Dahlin teoriaa voitiin soveltaa historialliseen aineistoon, erityisesti päätöksentekotilanteissa. Kuitenkin kävi selväksi, että teoria sisälsi myös vakavia puutteita sen yksiulotteisuuden vuoksi. Tällöin puhtaasti Dahlin teorian pohjalta tapahtuva analyysi ei olisi validi, sillä se ei ottaisi huomioon monia muita päätöksiin vaikuttavia seikkoja.

Dahlin osiossa voitiin erotella suoran vallankäytön eri mekanismeja. Tässä esimerkkitapauksessa noita mekanismeja olivat manipulointi, imartelu sekä pakkovalta. Presidentti Johnsonin vallankäyttö ilmenikin moniulotteisena. Todellinen valta keskittyi pienelle eliittijoukolle, mutta silti vallankäyttäjä pyrki vaikuttamaan demokraattisten hallintorakenteiden kautta, ilmeisesti legitimoidakseen valta-asemaansa. Tällöin päätöksenteon avoimuus, jota Dahl analysoi, olikin vain näennäistä. Oli havaittavissa, että todellista valtaa piti vain tuo pieni eliittijoukko. Presidentti pyrki myös korostamaan omaa asemaansa eri mekanismeilla, kuten pitämällä etäisyyttä alaisiinsa,

mikrojohtamalla Valkoisen talon esikuntaansa ja pitämällä lopullisen päätösvallan aina itsellään. Hän pyrki myös hallitsemaan tekemällä organisaatiomuutoksia, saadakseen hänelle optimaalisemman henkilön tiettyyn asemaan. Keskeinen piirre suorassa vallankäytön mekanismeissa oli myös pyrkimys informaation kontrollointiin suhteessa valtamediaan. Tämä mekanismin on myös kytköksissä vallan toiseen kasvoon. Havaittavissa oli myös, että vain tietyillä virkamiehillä oli valtaa itse presidenttiin. Tuo valta oli pitkälti riippuvainen henkilökohtaisista ominaisuuksista. Toisaalta oli havaittavissa, että presidentti kohteli omaa henkilökuntaansa lähes mielivaltaisesti, usein ei myöskään presidentin arvolle sopivalla tavalla. Havaittavissa oli, että tiettyjen virkamiesten suosiminen vähensi myös olennaisesti rakentavaa dialogia hallinnon sisällä, tehden valtakampanin varsin yksipuoliseksi eikä vuorovaikutteiseksi. Tämä vaikutti hallinnon sisäisen valtakamppailun syventymiseen, sekä hitaaseen hajaantumiseen. Virkamiesten eroamiset kertovat mielestäni presidentin henkilökohtaisten poliittisten voimavarojen heikkenemisestä. Dahlin mittareilla voitiinkin tulkita, että presidentin auktoriteettiasema oli presidenttikauden loppupuolella pitkälti institutionaalista. Voitiin myös havaita, että huolimatta politiikan muutoksesta, sekä hallinnon sisäisestä muutoksesta, presidentin vallankäytön mekanismit olivat muuttumattomia tarkastellulla aikavälillä. Näiden löytämieni esimerkkien perusteella voidaan todeta, että Dahlin teorian avulla kyetään abstraktoimaan eri elementtejä aineistosta, sekä analysoimaan niitä ja niiden valtasuhteita. Tässä mielessä Dahlin teoria on validi. Oli kuitenkin havaittavissa, että se ei ole vedenpitävä selitysmalli monille monimutkaisemmille suhteille. Täten se vaatii tuekseen monia muita elementtejä.

Empiirisen osion toisessa pääluvussa sovelsin Peter Bachrachin ja Morton Baratzin vallan toisen kasvun teoriaa samaan lähdeaineistoon. Keskeisessä osassa oli teorian soveltuvuuden arviointi tuohon aineistoon, teorian mukaisten vallan toisen kasvun elementtien löytäminen ja analysointi, sekä vertaaminen Dahlin teoriaan. Keskeinen Bachrachin ja Baratzin kritiikki Dahlin teoriaa kohtaan kohdistui Dahlin väittämiin, että vallankäyttö on näkyvää päätöksentekotilanteissa ja että päätöksentekoprosessi on avointa ja demokraattista. Analyysiosioista voitiin havaita, että Dahlin esittämä politiikan avoimuus ei toteutunut ainakaan Johnsonin hallinnossa. Avoimuus oli ennen kaikkea näennäistä ja valta hyvin keskittynyttä. Tässä mielessä Bachrachin ja Baratzin osoittama kritiikki on täysin paikallaan. Dahlin osiossa tarkastelin presidentti Johnsonin vallankäyttöä pitkälti hänen organisaationsa sisäisissä suhteissa. Bachrachin ja Baratzin teorian näkökulma laajentaa tätä vallankäytön tarkastelua huomattavasti. Nyt kiinnitin huomioni vallankäyttöön instituutioiden kesken, kuitenkin unohtamatta analyysiä myös henkilösuhteiden kautta.

Kuten luvun esimerkeistä havaittiin, Johnsonin toisen kasvon mukaiseen vallankäyttöön kytkeytyvät olennaisesti Bachrachin ja Baratzin määrittelemät keskeiset mekanismit, kuten toimintavaihtoehtojen rajoittaminen, potentiaalisten sanktioiden uhkan ylläpito ja ei-päätöksenteko. Toimintavaihtoehtojen rajoittamiseen aineisto antoi parhaimmat mahdollisuudet, koska se on osittain kytköksissä myös helposti havaittavaan, vallan ensimmäisen dimension mukaiseen näkyvään valtaan. Aineistosta havaittiin, että presidentti pyrki toistuvasti rajoittamaan hänen näkemyksiään vastustavien henkilöiden toimintavaihtoehtoja. Hän pyrki myös rajoittamaan niitä vaihtoehtoja, jotka hän koki vaarallisiksi politiikalleen. Ei-päätöksentekoa Johnson sovelsi runsaasti. Strategisissa kysymyksissä hän rakensi koko Vietnam-strategian epäselvien tavoitteiden, kompromissiratkaisujen ja näennäisen vaikutusvallan varaan. Aineistosta oli havaittavissa, että Johnson kykeni hiljentämään muutosvaatimuksia tekemällä vähittäisiä ratkaisuja sekä luoden illuusion, että tietyillä henkilöillä olisi todellista valtaa hänen näkemyksiinsä. Päätösvallan keskittäminen hänen sotakabinetilleen ajoi myös neuvonantajajärjestelmän kriisiin, jossa eri instituutiot, kuten National Security Council, toimivat vain informoitavan osassa, vailla todellista vaikutusvaltaa. Vallan keskittäminen johti myös ajoittain siihen, että tietyjä osia hallinnossa, kuten asehaaraneuvosto Joint Chiefs of Staff, pyrittiin pitämään päätöksentekoprosessin ulkopuolella. Olennaisina piirteinä oli myös hallinnon sisäisen informaation, sekä myös medialle annettavan informaation tiukka kontrollointi ja rajoittaminen. Vallankäytön menetelmissä voitiin havaita sen verran muutosta, että presidenttikauden loppua kohden sotilasneuvonantajat pääsivät mukaan voimakkaammin päätöksentekoprosessiin. Tässä mielessä Bachrachin ja Baratzin teoria toi uutta Dahlin teorian näkemykseen, jossa menetelmissä ei havaittu muutosta.

Miten sitten näiden valtateorioiden väliset erot ilmenivät? Voidaanko teorioiden näkemyksiä pitää valideina? Näkisin, että huolimatta Bachrachin ja Baratzin kritisoinnista, ei Dahlin teoria ole ristiriidassa heidän näkemystensä kanssa. Dahlin teorian yksiulotteisuuden kritisointi on sikäli paikallaan, että kuten saimme havaita, teoria sivuuttaa päätöksentekoprosessista ja vallankäytöstä olennaisia yksityiskohtia. Näyttääkin siltä, että Dahl on teoriaa luodessaan tukeutunut ajatukseen luoda jotain universaalia, kaiken kattavaa valtateoriaa, joka tietoisesti yksinkertaistettuna kykenisi vastaamaan useimpiin valta-analyysia koskeviin ongelmiin. On epäselvää tekikö Dahl tämän tietoisesti. Analyysin pohjalta on havaittavissa, etteivät teoriat ole missään nimessä toisiansa poissulkevia, vaan täydentäviä. Bachrach ja Baratz eivät käytännössä kiistä, että Dahlin teorian perimmäiset lähtökohdat olisivat virheellisiä. Hekin tunnustavat teoriassaan Dahlin suoran vaikutusvallan menetelmät, konfliktin olemassaolon, sekä sosiaalisen yhteisön välttämättömyyden valtasuhteelle. Heidän teoriansa siis lisää vain Dahlin teoriaan siitä puuttuvia elementtejä.. Toisaalta

analyysiäni vaikeutti se seikka, että Dahl on myöhemmin luopunut siitä näkemyksestään, että valta olisi vain näkyvää valtaa.

Aineiston pohjalta tekemäni analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että Robert Dahlin valtateoria soveltuu paremmin juuri historiallisen aineiston suorien valtasuhteiden tarkasteluun, jos suhteet viedään abstraktille tasolle. Mielestäni Peter Bachrachin ja Morton Baratzin teoria taas soveltuu tarkasteluun, jossa kiinnitetään huomiota laajempiin kysymyksiin institutionaalisella tasolla, sillä dokumentista on vaikea havaita epäsuoraa vallankäyttöä. Tällöin täytyy tehdä vertailua muiden dokumenttien kanssa, sekä laajentaa ajattelua valtatoimijoiden motiiveihin ja päämääriin, jolloin näitä vallan toisen kasvon merkkejä on helpommin havaittavissa.

Havaittavissa oli, että kummatkaan teoriat eivät kyenneet selittämään kaikkia tekijöitä valtaproessissa. Teoriat ovat syntyneet pitkälti kontekstissa, jossa vallankäyttö on pluralistisen yhteisön sisäistä, kun taas tässä aineistossa vallankäyttö tapahtuu homogeenisemmassa poliittisessa organisaatiossa. Täten voidaan katsoa, että teoriat eivät ole välttämättä sillä kaikkein soveltuvimmalla alueellaan. Historiallinen aineisto myös rajoitti esimerkiksi tiettyjen vallan toisen kasvon mukaisten asioiden esille tulemistä, johtaen siihen, että tutkija oli pitkälti lähteen armoilla. Analyysini pohjalta on kuitenkin selvää, että teoriat itsessään olisivat liian yksipuolisia. Valtateoreettisessa tutkimuksessa, kuin myös henkilöhistoriallisessa tutkimuksessa herää se kysymys, missä määrin jonkun henkilön näkemyksiä voidaan tulkita? Missä määrin noita valtasuhteita voidaan abstraktoida? Tutkittaessa inhimillisiä tekijöitä omaavia valtasuhteita, on aina olemassa vaara, että liiallisella yksinkertaistamisella unohdetaan joitain keskeisiä elementtejä valtasuhteesta. Elementtejä, jotka sisältyvät inhimilliseen toimintaan, kuten arvoja tai henkilöiden päämääriä. Tämän vuoksi näenkin historiallis-kvalitatiivisen menetelmän olleen välttämätön apu, sillä sen avulla voitiin nähdä teorioita laajempiin ulottuvuuksiin ja analysoida niiden syy - seuraus ja vaikutussuhteita.

Mielestäni valtateorioiden soveltaminen historialliseen aineistoon ei ole lainkaan epäonnistunut näkökulma. Analyysiosioista voitiin havaita, että abstraktoimalla valtaryhmittymät tekijöihin A, B ja C, kykenin havaitsemaan tiettyjä valtasuhteita, sekä mittaamaan vaikutusvallan määriä. Tuo tietoinen yksinkertaistaminen on myös auttanut hahmottamaan entistä laajempia rakenteita ja mahdollisia vallankäytön muutoksia. Näihin tutkimusongelmiin näen vastauksena Dahlin ja Bachrachin ja Baratzin teorioiden behavioristisen, sosiaaliseen kontekstiin perustuvan tutkimuksen. Vaikka myöhemmissä valtatumutkimuksissa näitä teorioita on pyritty kiistämään, eivät ne ole

onnistuneet kumoamaan täydellisesti teorioiden perimmäisiä näkökulmia. Ne ovat toki tuoneet lisää eri näkökulmia vallan ilmiöihin, mutta ainakin tämän tutkimani aineiston pohjalta vaikuttaa, että Dahlin, sekä Bachrachin ja Baratzin teorioita voidaan yhä soveltaa tieteellisessä tutkimuksessa.

Vaikka tämä tutkielman lähtökohta oli valtateoreettinen, on tämä selkeästi myös tutkimus poliittisesta johtajuudesta. Tutkielmani toisena pääkysymyksenä tarkastelinkin, miten presidentti Johnsonin poliittinen johtajuus ja vallankäyttö ilmenevät näiden teorioiden valossa. Havaittiin, että Yhdysvaltojen moderni presidenttiys rakentuu monenlaisten vallankäytön metodien varaan. Johnsonin vallankäytön tyyli oli kontrollihakuista. Hänen valtametodinsa saattoivat vaihdella hienovaraisesta kohtelusta paikoittain jopa mielivaltaiseen haukkumiseen ja käskyttämiseen. Vallan keskittäminen hänelle, sekä eliittijoukolla loi vähitellen valtarinkejä Valkoisen talon sisälle, sekä eri ministeriöiden välille. Tämä vaikeutti toiminnan koordinoitua ja syvensi valtakonflikteja. Valtateorioiden näkökulmista voitiin tulkita, että vaikka presidentti omasi valtavia poliittisia resursseja, hänen oma toimintansa ja Vietnamin sota olivat pitkälti ne tekijät, jotka vähensivät hänen auktoriteettiasemaansa sekä poliittista pääomaansa, johtaen siihen, että presidenttikauden loppupuolella valta oli pitkälti instituution ylläpitämää. Jos Johnsonin valtaprofiilia tarkastellaan hyvin abstraktilla tasolla, voidaan hänen vallankäytön menetelmässään nähdä sekä monarkkisia, jopa despoottisia piirteitä. Osittain hänen johtajuudessaan on havaittavissa myös modernin, demokraattisen itsevaltiuden piirteitä. Sanoisin kuitenkin, että presidentti Johnsonin johtajuus oli modernia, autoritaarista presidenttiyttä.

Mitä sitten tulevat vallankäyttäjät voisivat oppia tästä tapauksesta? Mitkä ovat keskeisiä ongelmia, joita heidän tulisi ratkaista? Analyysin perusteella voidaan nostaa esille muutama ongelma, jotka johtivat Johnsonin hallinnon rappioon. Ensinnäkin, vallankäyttäjän täytyy pystyä pitämään yllä hallinnon sisäistä dialogia, sillä sen puuttuminen johtaa keskinäiseen epäluuloisuuteen ja luottamuspulaan. Hallitsijan täytyy myös altistaa politiikkansa kriittiselle keskustelulle ja tarvittaessa olemaan valmis tinkimään omista periaatteistaan. Näihin kohtiin liittyen, hallitsijan täytyy sisällyttää hallinnon eri osa-alueet mukaan päätöksentekoprosessiin, eikä sulkea tärkeitä tekijöitä prosessista ulkopuolelle. Ei-päätöksenteko on hyvä menetelmä välttää suoraa konfliktia, mutta sen ei tulisi johtaa keskeisten kysymysten ja muutosvaatimusten välttelyyn. Hallitsijan täytyy tällöin kohdata ongelma, kun aika on oikea sille. Hallinnon sisäisen hajaannustilan vallitessa hallitsijan täytyy kyetä uudelleenorganisointiin, jos yhteinen etu sitä vaatii.

Sota- tai konfliktitilan aikana esiin nousee myös monia muita ongelmia. Ensinnäkin, hallitsijan tulee valita strategia, joka on määrätietoinen, selkeä ja voittoon pyrkivä. Sotatilassa hallitsijan tulee luovuttaa osa valtaansa sotilasneuvonantajille, koska heillä on strategian ja sotatoimien toteuttamiseen riittävät pätevyudet. Nykyajan konfliktitilassa nousee myös keskeiseksi tekijäksi jonkinasteinen pyrkimys mediasensuurin harjoittamiseen. Hallitsijan täytyy kyetä rajoittamaan median pääsyä taistelualueille, sillä negatiivisilla raporteilla voi olla arvaamattomia vaikutuksia kotimaassa ja kansainvälisellä kentällä. Sen saivat kokea niin presidentti Johnson, kuin myös presidentti George W. Bush Irakin sotaretkellään. Mediasensuurissa nousee olennaiseksi myös se, että virheelliset raportit on pyrittävä korjauttamaan välittömästi, ennen kuin kohu leviää liian laajaksi. Sekä rauhan- että konfliktin aikaiselle vallankäytölle on kuitenkin yhteistä se, että hallitsijan täytyy pyrkiä saattamaan valta-asemansa legitiimiksi, jottei päätöksiä kyseenalaistettaisi joka käänteessä. Tämä näyttäytyy keskeisenä hallintoa ja yhteiskunnallista valtaa koossa pitävänä tekijänä.

Nämä olivat niitä ongelmia, joita Johnson ei kyennyt ratkaisemaan, yrityksistään huolimatta. Nuo ongelmat, yhdistettynä Johnsonin johtamistyyliin ja persoonaan, sekä yhteiskunnalliseen ja maailmanpoliittiseen tilanteeseen loivat kestävämmän yhtälön. Katsoisinkin, että toisessa tilanteessa presidentti Johnsonin presidenttikautta voitaisiin pitää onnistuneena, tai sillä olisi ollut ainakin parempia onnistumisen edellytyksiä. Vietnamin sota oli kuitenkin se merkittävin tekijä, mikä johti hänen presidenttikautensa rappioon. Voidaankin sanoa, että tehtyjen vallankäytön, sekä sotilasstrategisten virheiden vuoksi presidentti Lyndon B. Johnson oli väärä mies väärällä paikalla, väärään aikaan.

Lähdeluettelo

Lähde - ja asiakirjajulkaisut

Foreign Relations of the United States (FRUS) 1964–1968. Volume I, Vietnam 1964. Department of State. Washington D.C

Foreign Relations of the United States (FRUS) 1964–1968. Volume II, Vietnam January-June 1965. Department of State. Washington D.C

Foreign Relations of the United States (FRUS) 1964–1968. Volume III, Vietnam July-December 1965. Department of State. Washington D.C

Foreign Relations of the United States (FRUS) 1964–1968. Volume IV, Vietnam 1966. Department of State. Washington D.C

Foreign Relations of the United States (FRUS) 1964–1968. Volume V, Vietnam 1967. Department of State. Washington D.C

Foreign Relations of the United States (FRUS) 1964–1968. Volume VI, Vietnam January-August 1968. Department of State. Washington D.C

Haastattelut

Ball, George. New York, 08.–09.07.1971. Haastattelija Paige E. Mulhollan. Lyndon Baines Johnson Library Oral History Collection, Lyndon Baines Johnson Library. Elektroninen dokumentti. <http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/oralhistory.hom/Ball-G/BallG.asp>

Clifford, Clark. 14.7.1969. Haastattelija Paige E. Mulhollan. Lyndon Baines Johnson Library Oral History Collection, Lyndon Baines Johnson Library. Elektroninen dokumentti. <http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/oralhistory.hom/CliffordC/cliffor3.pdf>

Rostow, Walt W. Austin, Texas, 21.3.1969. Haastattelija Paige E. Mulhollan. Lyndon Baines Johnson Library Oral History Collection, Lyndon Baines Johnson Library. Elektroninen dokumentti.

<http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/oralhistory.hom/ROSTOW/rostow.asp>

Rusk, Dean. 28.7.1969. Haastattelija Paige E. Mulhollan. Lyndon Baines Johnson Library Oral History Collection, Lyndon Baines Johnson Library. Elektroninen dokumentti.

<http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/oralhistory.hom/rusk/rusk.asp>

Lähdekirjallisuus

Bachrach, Peter & Baratz Morton S. (1970) , *Power. and Poverty. Theory and Practice*. Oxford University Press, Lontoo 1970.

Dahl, Robert A. (1967). *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Rand McNally & Company, 1967.

Dahl, Robert A. (1971), *Johdatus politiikan tutkimukseen*. Suomentanut Anne Suominen. Tammi, Helsinki 1971.

Dahl, Robert A. (1985), *Democracy in the United States. Promise and Performance*. Neljäs painos. Houghton Mifflin Company, 1981.

Johnson, Lyndon Baines (1971), *The Vantage Point. Perspectives of the Presidency 1963–1969*. HEC Public Affairs Foundation, New York 1971.

McNamara, Robert S. (1995), *In Retrospect. The Tragedy And Lessons of Vietnam*. With Brian VanDeMark. Random House, New York 1995.

Rusk, Dean (1991), *As I Saw It: A Secretary of State's Memoirs*. I.B. Tauris & Co Ltd, London 1991.

Westmoreland, William C. (1976), *A Soldier's Reports*. Doubleday, 1976.

Tutkimuskirjallisuus

Bornet, Vaughn Davis (1983), *The Presidency of Lyndon B. Johnson*. University Press of Kansas, 1983.

Califano, Joseph A. Jr. (1991), *The Triumph & Tragedy of Lyndon Johnson. The White House Years*. Simon & Schuster 1991.

Davidson, Phillip B. (1988), *Vietnam at War. The History: 1946–1975*. Presidio Press, Novato 1988.

Domhoff, G. William (2002) *Who Rules America? Power and Politics*. Neljäs painos, University of California, Santa Cruz 2002.

Haley, J. Evetts (1964), *A Texan Looks at Lyndon: A Study in Illegitimate Power*. Palo Duro Press, Canyon, Texas, USA, 1964.

Halmesvirta, Anssi – Ojala, Jari – Roiko-Jokela, Heikki – Vilkuna, Kustaa (1997) *Historian sanakirja*. Gummerus, Jyväskylä 1997.

Hayward, Clarissa (2000) *De-Facing Power*. Cambridge University Press 2000.
<http://helios.uta.fi:2065/lib/tampere/docDetail.action?docID=5007857&p00=power>.

Herring, George C. (1986) , *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950–1975*. Toinen painos. McGraw-Hill Inc., 1986.

Hess, Stephen (2002) *Organizing the Presidency*. Brookings Institution Press, Washington DC, USA. <http://helios.uta.fi:2065/lib/tampere/10063850>

Kari, Risto(2001), *Historian ABC. Kaikkien aikojen valtiot, osa 6*. Lisäasiantuntija Risto Marjomaa. Tammi, 2001

Keränen, Jarno (2007), *Vaikeuksia ja valtakamppailua. Yhdysvaltojen sodanjohdon suhteet Vietnamin sodan aikana 1965–1968*. Historian laitos, Oulun yliopisto. Oulu 2007.

Kesseli, Pasi (toimittaja) (1998), *Kumouksellinen ja vastakumouksellinen sota. Tutkimus Malaijan (1948–60), Vietnamin (1946–75) ja Algerian (1954–62) sodista*. Maanpuolustuskorkeakoulun Historian laitoksen julkaisusarja 2, nro 4. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 1998.

Leskinen, Jari (1998), *Taktisista voitoista strategiseen tappioon. Yhdysvalloissa käyty väittely Vietnamin sodan (1965–75) strategiasta, taktiikasta ja opetuksista*. Maanpuolustuskorkeakoulun Sotahistorian laitoksen julkaisusarja2 N:o 5. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1998.

Lukes, Steven (1977), *Power A Radical View*. MacMillan Press LTD, Lontoo 1977.

Lukes, Steven (1986), *Power*. Basic Blackwell Ltd. United Kingdom 1986.

McMaster, H.R. (1998), *Dereliction of Duty. Lyndon Johnson, Robert McNamara, The Joint Chiefs of Staff, and the Lies that led to Vietnam*. HarperCollins Books, New York 1998.

Muslin, Hyman L. & Jobe, Thomas H. (1991), *Lyndon Johnson the Tragic Self. A Psychohistorical Portrait*. Plenum Press, New York 1991.

Nenonen, Kaisu-Maija – Teerijoki, Ilkka (1998), *Historian suursanakirja*. WSOY, Juva 1998.

Nicholas, H.G. (1980), *The Nature of American Politics*. Oxford University Press 1980.

Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (1997), *Politiikan perusteet*. WSOY , Helsinki Porvoo, 1997.

Pious, Richard M. (1979) *The American Presidency*. Basic Books, Inc. New York 1979.

Redford, Emmette S. and Blisset, Marlan (1981), *Organizing The Executive Branch. The Johnson Presidency*. University of Chicago Press, Chicago 1981.

Reedy, George E. (1970), *The Twilight of the Presidency*. A Mentor Book. New American Library, Canada 1970.

Sadan, Elisheva (2004), *Empowerment and Community Practice*. Elektroninen dokumentti <http://www.mpow.org/>

Schandler, Herbert Y. (1977), *The Unmaking of a President. Lyndon Johnson and Vietnam*. Princeton University Press, New Jersey 1977.

Schlesinger, Arthur M. Jr (1974), *The Imperial Presidency*. Andre Deutsch Limited, Lontoo 1974.

Schoenbaum, Thomas J. (1998), *Waging Peace and War. Dean Rusk in the Truman, Kennedy and Johnson Years*. Simon and Schuster, New York 1988.

Schulman, Bruce J. (1995), *Lyndon B. Johnson and American Liberalism. A Brief Biography with Documents*. Bedford Books, Boston 1995.

Shea, John C. (1984), *American Government. The Great Game of Politics*. St. Martin's Press, USA, 1984.

Short, Anthony (1989), *The Origins of the Vietnam War*. Longman, London 1989.

Smith, R.B. (1991), *An International History of the Vietnam War. Volume III. The Making of a Limited War, 1965–66*. Macmillan Academic and professional ltd, Houndmills 1991.

Spragens, William C. (1998), *Popular Images of American Presidents*. Greenwood Press, New York, 1988.

Summers, Harry G. Jr (1995), *Historical Atlas of the Vietnam War*. Houghton Mifflin Company, Boston 1995.

Walcott, Charles E. , Hunt, Karen M.(1995) *Governing the White House : from Hoover through LBJ* . University Press of Kansas, 1995.

Wanamaker, Temple (1966), *American Foreign Policy Today*. Kolmas painos. Bantam Books, Toronto 1966.

Wells, Tom (1994) *The War Within. America's Battle Over Vietnam*. University of California Press, Berkeley 1994.

Zaffiri, Samuel (1994), *A Biography of General William C. Westmoreland*. William Morrow and Company Inc., New York 1994.

Zeiler, Thomas W. (1999), *Dean Rusk: Defending the American Mission Abroad*. SR Books 1999.

Sähköiset lähteet

Barrett, David M. (1991) *Doing "Tuesday Lunch" at Lyndon Johnson's White House: New Archival Evidence on Vietnam Decisionmaking*, artikkeli lehdestä *Political Science and Politics*, Vol. 24, No. 4 (Dec., 1991) JSTOR (2009), elektroninen tietokanta. <http://www.jstor.org/stable/2150900>

Wikipedia (2008), Vapaa tietosanakirja. <http://en.wikipedia.org/wiki/>