



บทที่ 2

สนธิสัญญาบาวริง: ที่มาของคนในบังคับต่างประเทศ

ตลอดสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น คือ รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย และพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์นโยบายอยู่โดดเดี่ยว ไม่ต้องการติดต่อกับโลกภายนอกประเทศตะวันตก เพราะไม่ไว้วางใจว่าประเทศเหล่านั้นจะแผ่อิทธิพลเข้ามาในไทยหรือไม่ ดังนั้น ปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อสหรัฐอเมริกา และอังกฤษส่งทูตเข้ามาขอแก้ไขสนธิสัญญาเดิมที่ไทยเป็นฝ่ายได้เปรียบในทุกด้าน ทางรัฐบาลไทยจึงตอบปฏิเสธไม่ยอมเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่ทำไว้แต่เดิม

ปฏิกริยาของรัฐบาลอังกฤษ และรัฐบาลไทยหลัง พ.ศ. 2393

ก. ปฏิกริยาของรัฐบาลอังกฤษ

หลังจากที่เซอร์เจมส์ บรุค ประสงค์ความผิดหวังจากการเข้ามาเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นี (พ.ศ. 2369) เมื่อ พ.ศ. 2393 รัฐบาลอังกฤษไม่พอใจมาก และตัดสินใจที่จะดำเนินมาตรการรุนแรงกับประเทศไทย โดยใช้ "นโยบายเรือปืน" กับบังคับประเทศไทยเช่นเดียวกับที่เคยปฏิบัติต่อประเทศจีนเป็นผลสำเร็จ เมื่อ พ.ศ. 2385 โดยให้เซอร์เจมส์ บรุค เดินทางกลับมาจากประเทศไทยอีก พร้อมทั้งนำเรือรบอังกฤษที่จอดอยู่ที่ประเทศจีนเข้ามาด้วย ถ้าไทยยังยืนกรานไม่ยอมเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเก่า ก็ให้ใช้อำนาจบีบบังคับ ซึ่งข่าวนี้ทำให้ประชาชนในกรุงเทพฯ เกิดความหวาดกลัว และคิดว่า ในไม่ช้า เซอร์เจมส์ บรุค จะกลับมาจากฮ่องกง พร้อมด้วยกองเรือรบอังกฤษ เพื่อจะมาบีบบังคับให้ไทยเราลงนามในสัญญาให้ได้¹ บังเอิญเป็นช่วงเวลาเดียวกับประเทศไทยเปลี่ยนพระเจ้าแผ่นดิน เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าฯ ซึ่งทรงพระประชวรอยู่ได้เสด็จสวรรคต และเจ้าฟ้ามงกุฎได้เสด็จขึ้นครองราชย์สืบไปตามคำกราบบังคมทูลเชิญของบรรดา

¹ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (กรุงเทพฯ: คลังวิทยา, 2505), หน้า 388.

เสนาบดี เป็นพระเจ้าแผ่นดินองค์ที่ 4 แห่งราชวงศ์จักรี ทรงพระนามว่า พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. 2394

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ผู้ซึ่งศึกษาภาษาอังกฤษ จนทรงมีความชำนาญเป็นอย่างดี ทรงเข้าพระทัยในขนบธรรมเนียมประเพณีของตะวันตก และทรงส่งพระทัยในวิทยาการแผนใหม่จากตะวันตก รวมทั้งเหตุการณ์ความเป็นไปต่างๆ ภายนอกประเทศไทย ทรงมีพระราชหฤทัยต้องการคบค้าสมาคมกับชาวตะวันตก ดังจะเห็นได้จากเมื่อครั้งที่ยังทรงผนวชอยู่ที่วัดราชนัดดา ซึ่งทรงคุ้นเคยกับชาวตะวันตก เช่น บาทหลวงปาเลอกัว (Jean-Baptiste Pallegoix) นายเฉลียว คาล์เวล มิชชันนารีอเมริกัน เป็นต้น ทำให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ และความคิดเห็นกันเป็นประจำ ทำให้พระองค์ทรงมีทัศนคติที่กว้างไกลแตกต่างจากพระเชษฐาของพระองค์ คือ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงยึดมั่นอยู่ในความคิดแบบเก่า ในลักษณะที่ค่อนข้างจะปิดประเทศ

ข่าวคราวเกี่ยวกับพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงมีท่าทีเป็นมิตรต่อชาวตะวันตกได้แพร่ไปถึงรัฐบาลอังกฤษ ทำให้รัฐบาลอังกฤษตัดสินใจที่จะยังไม่กระทำการรุนแรงต่อประเทศไทย แต่จะรอดูท่าทีของพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ใหม่ของไทยว่าจะดำเนินการทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษอย่างไร หนังสือพิมพ์ในสิงคโปร์ได้ลงบทความเกี่ยวกับพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไว้ดังนี้

...พระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ของไทย เป็นผู้ที่มีความคิดเห็นเป็นแบบใหม่ และก้าวหน้าเกินประชาชนคนไทยโดยทั่วไปเป็นอันมาก... เราคิดว่าพระมหากษัตริย์พระองค์นี้จะนำความเจริญมาสู่ประเทศชาติของพระองค์อย่างมากมาย และคงจะมีน้ำพระทัยกว้างขวางแก่ชาวต่างประเทศ และสนับสนุนการค้าขายของพวกเขาในประเทศไทยด้วย...¹

¹ วิลเลียม บูธเคิร์ช, คำบรรยายวิชาประวัติศาสตร์ไทย 2 ชุดที่ 1, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2518), หน้า 192.

นอกจากนั้น พระองค์ยังคงแสดงความลึกลับลึนามเป็นพิ ค่ชกับ เซอร์เจมส์ บรูค ภายหลังจากที่เขาออก จากประเทศไทยไปแล้ว โดยทรงส่งเรือกัญญาสำหนึ่งไปให้เขาที่เมืองกูฮิน (เมืองหลวงของซาราวัค) เป็นของขวัญ เรือสำนี้เซอร์เจมส์ บรูค โปรดปรานมาก และใช้ในโอกาสทางการเสมอมา¹

ข. ปฏิกริยาของรัฐบาลไทย: แนวนโยบายการต่างประเทศสมัยพระบาทสมเด็จพระ จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีว่า ในขณะที่สถานการณ์ของโลก ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษ มุ่งหน้ามาแสวงหาอาณานิคมในทวีป เอเชีย ซึ่งร่ำรวยทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสิ่งที่ตะวันตกต้องการ และเป็นตลาดสินค้าแหล่งใหญ่ด้วย ประเทศตะวันตกเหล่านี้ได้ใช้วิธีการที่จะเข้ามาถืออิทธิพลด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งวิธีที่เป็นมิตร และใช้ อำนาจบีบบังคับ เช่น พม่าทำสงครามกับอังกฤษหลายครั้ง และประเทศจีนซึ่งเคยได้ชื่อว่าเป็นมหา- อำนาจในเอเชีย ก็ยังต้องพ่ายแพ้ต่ออังกฤษ และยอมทำสนธิสัญญานานกิง ใน พ.ศ. 2385 ซึ่งเป็น ผลมาจากการที่จีนพยายามกีดกันการค้า และตั้งต้นไม่ยอมมีความสัมพันธ์กับตะวันตก จึงให้ผลร้ายแก่ จีนอย่างรุนแรง ทำให้อังกฤษมีอำนาจเข้าไปทำการค้าขาย และมีสิทธิยึดครองเมืองท่าหลายแห่ง รวมทั้งการเข้าอ่องกงเป็นระยะเวลาานมาก ต่อมาจีนยังต้องยอมให้อังกฤษได้รับสิทธิ "การปฏิบัติ อย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง และอำนาจสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของคาลองลู่อ"² ในขณะที่เกิด สงครามฝิ่นระหว่างอังกฤษและจีน เมื่อ พ.ศ. 2383-2385 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว คณะเสนาบดี และประชาชนไทยส่วนใหญ่เชื่อตามคำโฆษณาของจีนที่ว่า รัฐบาลจีนยอมทำสัญญาเพื่อ ความสงบ แต่มีคนไทยที่เชื่อว่าจีนแพ้อังกฤษอย่างราบคาบ และอิทธิพลของอังกฤษกำลังเพิ่มมากขึ้น

¹Sir Steven Runciman, The White Rajah (London: Cambridge University Press, 1960), p. 101.

²ทรงศิริ อาจอรุณ, "การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของประเทศ มหาอำนาจ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2502), หน้า 43.

ในภูมิภาคนี้ ได้แก่ เจ้าฟ้ามงกุฎ เจ้าฟ้าจุฑามณี¹ และหลวงนายสิทธิ์² ซึ่งเห็นว่าชาวไทยควรจะเริ่มพยายามศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับชาวตะวันตก เพื่อจะได้เตรียมรับเหตุการณ์ที่จะเกิดในอนาคต

ในช่วงที่เจ้าฟ้ามงกุฎทรงผนวชอยู่ เป็นช่วงที่เปิดโอกาสให้พระองค์ได้ทรงศึกษาและติดตามข่าวเกี่ยวกับบทบาท และการเคลื่อนไหวของมหาอำนาจตะวันตกต่อประเทศในเอเชีย ซึ่งเป็นผลดีต่อประเทศภายหลัง คือเป็นการเตรียมพร้อมสำหรับวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง

...เป็นเวลายาวถึง 26 ปี ที่พระองค์ทรงดำรงอยู่ในสมณเพศ... ระยะเวลาแห่งชีวิตสันโดษ เหล่านี้กลับเป็นโอกาสของการเตรียมพร้อมอย่างดียิ่งสำหรับวางรากฐานให้อาณาจักรทันสมัย...³

ดังนั้น เมื่อพระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติ ใน พ.ศ. 2394 อิทธิพลของชาติตะวันตกยิ่งเพิ่มมากขึ้น และแสดงที่ท่าคุกคามประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ พระองค์จึงต้องดำเนินพระราชโองบาย การต่างประเทศอย่างลุ่มลึก เพื่อให้ได้ประโยชน์แก่ประเทศไทยมากที่สุด ฉะนั้น การที่ประเทศไทย ครอบครองไว้ซึ่งเอกราชของชาติ ก็จำเป็นต้องปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย และยอมรับอิทธิพลของมหาอำนาจโดยมิแสดงความดื้อดึงจนเกินไป ดังจะเห็นได้จากพระราชดำริของพระองค์ที่ว่า

...ทางเดียวที่ไทยจะรักษาเอกราช และผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศไว้ได้ ไทยต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายเสียใหม่ คือต้องยอมเปิดประตูประเทศโดยใจสมัคร ยอมให้สิทธิ และความ สะดวกต่าง ๆ ตามความประสงค์ของฝรั่งที่ต้องการมาค้าขายกับไทย ถึงแม้ว่าจะต้องเสียผลประโยชน์บ้างอย่างไรบ้าง ก็ควรจะยอม เพื่อป้องกันมิให้ฝรั่งเข้าจับบังคับ และเมื่อได้รับชัยชนะแล้ว ก็จะเป็นโอกาสเรียกร้องเอาผลประโยชน์จากไทยอย่างมากมาย หรือสั่งการ เรียกร้องเอาดินแดนบางส่วนจากไทย หรือเข้าครอบครองประเทศไทยทั้งหมด และสิ่งที่ต้องทำ ไปพร้อมเปิดประเทศคือ ต้องยอมรับความเจริญด้านต่าง ๆ ของฝรั่งมาปรับปรุงประเทศโดย

¹ ต่อมาคือ พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว

² ต่อมาคือ สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค)

³ George McFarland, Historical Sketch of Protestant Mission in

รับด้าน เพื่อให้ฝรั่งเกิดความนับถือว่าไทยเป็นชาติที่มีความเจริญแล้ว มิใช่ชาติป่าเถื่อนที่ฝรั่ง
จำต้องเข้ามาช่วยเหลือโดยการปกครองเสียเอง...¹

พระราชกรณียกิจเริ่มแรกของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ การปรับปรุง
เกี่ยวกับอัตราภาษีอากร และวิธีการค้าขายกับชาวตะวันตกเสียก่อนที่ประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษ
จะเข้ามาเจรจาขอแก้ไขสัญญาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อเรียกร้องเอาผลประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่ต้องการ
ฉะนั้น เพื่อให้ไทยจะไม่ต้องเสียเปรียบมากนัก จึงจำเป็นต้องแก้ไขวิธีการค้าให้สอดคล้องกับความ
ปรารถนาของพ่อค้าตะวันตกเสียก่อน เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเคย
ทอดพระเนตรร่างสัญญาทางพระราชไมตรี 9 ข้อ และพิภดสินค้า 6 ข้อ ซึ่ง เซอร์เจมส์ บรุค เสนอ
ผ่านเจ้าพระยาพระคลัง เมื่อ พ.ศ. 2393 พระองค์จึงมีพระบรมราชโองการประกาศให้ทราบทั่วไป
ให้ลดค่าระวางปากเรือเหลือเพียงวาละ 1,000 บาท อนุญาตให้ชาวต่างชาติออกขายต่างประเทศได้
ส่วนเงินนั้น อนุญาตให้มาขายในราชอาณาจักรได้เฉพาะแก่รัฐบาลเท่านั้น ส่วนเรื่องการขุด
สถานีกงสุล ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงนายพันเอกปัดเตอร์เวิส ผู้ว่าราชการเกาะปีนัง ให้แจ้งแก่
เซอร์เจมส์ บรุค ให้ทราบว่า พระองค์โปรดจะให้มีการทำสนธิสัญญากับอังกฤษ และให้ตั้งสถานีกงสุล
ได้ตามความประสงค์ แต่ขอผลัดให้ได้ถวายพระเพลิงพระบรมศพพระเจ้าบรมวงศ์เธอพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเสียก่อน จึงค่อยส่งทูตมา² จะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจอม
เกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงผ่อนผันตามคำเรียกร้องของ เซอร์เจมส์ บรุค ที่เข้ามาในไทยเมื่อ พ.ศ.

2393

¹ วิลเลียม บูธตัน, คำบรรยายวิชาประวัติศาสตร์ไทย 2 ชุดที่ 1, หน้า 197.

² ยจร ลุขพานิช, "วิกฤตการณ์เจียบเมื่อร้อยปีก่อน", คิงมังกูในฐานะทรงเป็นนักนิติ-
ศาสตร์ ที่ระลึกในงานกุศลพระราชทานกองทัพบก ณ วัดปทุมวนาราม วันที่ 21 ตุลาคม 2519,
(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมยุทธศึกษาทหารบก), หน้า 142.

การทำสัญญาระหว่างรัฐบาลไทยและอังกฤษ พ.ศ. 2398

รัฐบาลอังกฤษได้เตรียมการแต่งตั้งให้ เซอร์จอห์น บาวริง ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่ง เจ้าเมืองฮ่องกง เป็นอัครราชทูตอัญเชิญพระราชสาส์นของสมเด็จพระนางเจ้าวิคตอเรีย มาเจรจา ทางพระราชไมตรี และขอทำสนธิสัญญาใหม่กับไทย เซอร์จอห์น บาวริง ได้มีหนังสือมากราบทูล พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อชี้แจงให้ทรงทราบว่า เขาได้รับแต่งตั้งเป็นราชทูตมา ยัง ไทย และได้ขู่วังไทยทางอ้อม โดยกล่าวว่า

...เดี๋ยวนี้ทะเลเมืองจีนมีเรือรบอยู่ในบังคับอังกฤษมาก เซอร์จอห์น บาวริง จะเข้ามาเยี่ยม เยียน มิใช่จะมาทำให้บ้านเมืองตื่นตกใจ และจะมาโดยเรือน้อยสำล ุขอย่าเข้าใจผิด และ อย่าให้เป็นเหตุขัดขวางทางไมตรีค้าขาย... ใจของเซอร์จอห์น บาวริง ไม่อยากจะทำเอา ก้าวส่ง อำนาจใหญ่ไ้เลย...¹

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแนพระราชหทัยว่า การเดินทางมาประเทศไทยของ เซอร์จอห์น บาวริงนั้น อังกฤษอยู่ในลักษณะที่ได้เปรียบไทย ถ้าหากว่าไทยยังดำเนินนโยบายแบบ เดิม ก็ยากที่ไทยจะรักษาเอกราชของชาติไว้ได้ เพราะฉะนั้น พระองค์จะต้องดำเนินนโยบายโดย ถือเส้นทางสายกลางให้มากที่สุด เพราะ การที่เซอร์จอห์น บาวริง เข้ามาในครั้งนี สำคัญแก่ไทย มาก อาจจะเป็นทั้งผลดีและผลร้าย คือ ถ้าแข็งขังไม่ยอมแก้อย่างครั้ง เจมส์ บรุค ก็คงเกิดรบกับ อังกฤษ ถ้าवादเกรงอำนาจอังกฤษ ยอมแก้ด้วยความกลัวเกินไป ก็คงเสียเปรียบ ทางที่จะเป็น ผลดีก็คือ ให้เป็นการปรึกษาหารือโดยไมตรีจิตทั้งสองฝ่าย ด้วยเหตุนี้ พระองค์ทรงเตรียมการ ต้อนรับคณะทูตของเซอร์จอห์น บาวริงอย่างใหญ่โต เพื่อให้สัมพันธ์แก่คณะทูตที่มาจากสมเด็จพระ - นางเจ้าวิคตอเรีย พระบรมราชินีนาถแห่งอังกฤษ พระองค์โปรดฯ ให้ค้นหาหลักฐานการรับรองคณะทูต จากราชสำนักของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศส ซึ่งมีเซอร์เดอ โชมองต์ เป็นราชทูต มาเจรญสัมพันธ์ไมตรีในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช เพื่อสร้างความประหลาดใจแต่เบื้องแรกแก่ คณะทูตของเซอร์จอห์น บาวริงที่จะเดินทางมา ซึ่งเป็นการปูพื้นฐานไว้สำหรับ "การปรึกษาหารือโดย

¹ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 4, หน้า 114.

² สมเด็จพระอมรินทราบรมราชินีนาถ, สังคีตธรรมนิพนธ์ต่าง ๆ ภาคที่ 9, หน้า 225.

มิตรสัททั้ง 2 ฝ่าย"¹ นอกจากนั้น พระองค์ยังทรงมีพระราชหัตถเลขาแสดงความเห็นมิตรไมตรี
อันดีพระราชทานแก่ เซอร์จอห์น บาวริง เมื่อมาถึงที่เมืองปากน้ำ ตั้งแต่ 24 มีนาคม 2398 ว่า

...เมื่อเข้า ข้าพเจ้ามีความยินดีที่ได้ทราบ แต่หนังสือของ พญา เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์
ส.พ.ก.² อัครมหาเสนาธิบดี และราชอุปะยุร อันล้นเหลือในหาของข้าพเจ้า ซึ่งข้าพเจ้าได้ส่ง
ลงไป "ปากน้ำ" เพื่อให้ไปต้อนรับ พะท้านถึงปากแม่น้ำของกรุงเรา ในเมื่อแรก พญา
ท้านมาถึงนั้น บอกความมาให้ข้าพเจ้าทราบ ว่า เรือไฟ "แรตเตอร์" ซึ่งพญาท้านมานั้น ได้
มาถึงเมือง "ปากน้ำ" แต่บ่าย 5 โมง เมื่อวานนี้แล้ว แล้วในเมื่อ พญาท้านจักได้พบกับ
ตัวเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ในเช้าวันนี้ประมาณเวลาสัก 5 โมงเช้าวันนี้ แล้วก็จะได้พา พญา
ท้านขึ้นมาโดยเรือ อันได้ตกแต่งไว้แล้วสรรพ ซึ่งข้าพเจ้าจะได้ส่งลงไปเพื่อแก่เกียรติของพญา
ท้าน...ข้าพเจ้าได้ส่งขุนนาง 2 คนที่ได้ออกนาม (คือ พระยาวรวงษาพิพัฒน์ และจมีนสรพร-
ภักดิ์) เพื่อมาต้อนรับพญาท้าน โดยนามของข้าพเจ้าในเมื่อแรกพญาท้านมาถึงพระนครนี้
ด้วยขุนนางทั้ง 2 นี้เป็นที่โปรดปราน และจงรักภักดีต่อข้าพเจ้าเป็นที่สุด กับทั้งเป็นที่ไว้วางใจ
ของข้าพเจ้าอย่างยิ่งด้วย ข้าพเจ้าขอแนะนำเขาทั้งสองนี้มายังพญาท้าน แม้ว่าพญาท้านจัก
ต้องการสิ่งใดจากข้าพเจ้า ถ้าสักใคร่แจ้งกิจการอันใดแต่ข้าพเจ้า พญาท้านไม่จำเป็นต้อง
เขียนจดหมายไปยังข้าพเจ้าบ่อย ๆ ให้ลำบาก ขอให้พูด ถ้าแจ้ง ถ้าบอกแก่ขุนนางทั้ง 2 นี้
คนใดคนหนึ่งก็ได้แล้ว และสั่งให้เขานำความกราบบังคมทูลแต่ข้าพเจ้าเกิด ถ้าถ้าบางเวลา
พญาท้านสักใคร่เขียนหนังสือไปยังข้าพเจ้าแล้ว ก็ขอให้ส่งไปกับเขาทั้งสองนี้พร้อมกัน ถ้าแต่
คนเดียวก็ได้ เขาทั้งสองนี้จะได้เชื่อฟังถ้อยคำของ พญาท้านเสมอไป และถ้าหากเขาแจ้ง
ความใด ๆ ให้ พญาท้านทราบด้วยวาจาว่า ข้าพเจ้าได้สั่งให้เขาแจ้งความใด ๆ ให้ พญาท้าน
ทราบด้วยวาจาว่า ข้าพเจ้าได้สั่งให้เขาแจ้งแก่ พญาท้าน ถ้าให้ปรึกษาหารือกับพญาท้านแล้ว
ข้าพเจ้าขอแนะนำด้วยความสัจซื่อ ขอให้ พญาท้านเชื่อโดยปราศจากความสงสัยเกิดว่า เป็น
ถ้อยคำ ถ้าเป็นคำสั่งของข้าพเจ้าเองดังนี้ จงเชื่อข้าพเจ้าเกิด ข้าพเจ้าขอยินยอมคงเป็นมิตร
อันซื่อสัตย์ของพญาท้าน...ข้าพเจ้าจะให้ขุนนางมหาดเล็กของข้าพเจ้าซึ่งกล่าวมาแล้วคนใดคนหนึ่ง
ถ้าทั้งสองคนมาเยี่ยมเยือนพญาท้านที่สำนักทุก ๆ วัน ตลอดเวลาที่ พญาท้านพักอยู่ในพระนคร

¹ ทรงศรี อัจจธรม, "การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของประเทศ
มหาอำนาจ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว", หน้า 46.

² เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ว่าที่สมุหพระกลาโหม

นี้...¹

ในการต้อนรับเซอร์จอห์น บาวริงนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงออกหมายรับสั่ง เรื่องต้อนรับราชทูตครั้งนี้ นับตั้งแต่ราชทูตมาถึงจนกลับออกไปถึง 18 ฉบับ พิธีการเตรียมรับรองนี้ หากทางไทยไม่ได้จัดการให้อย่างเป็นทางการใหญ่โต ก็น่าที่จะสร้างความขุ่นเคืองใจให้แก่เซอร์จอห์น บาวริง ซึ่งได้คอยสับตาดูที่ท่าของฝ่ายไทยอย่างพิถีพิถันพิจารณา เมื่อคณะทูตของเซอร์จอห์น บาวริง ได้รับการต้อนรับอย่างยิ่งใหญ่ที่สุดกว่าทูตต่างประเทศคณะใดที่เคยได้รับเมื่อเข้ามาติดต่อกับไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ ทำให้เซอร์จอห์น บาวริง มีท่าทีเป็นมิตรกับไทยมากขึ้น เพราะเซอร์จอห์น บาวริงที่เข้ามาในครั้งนั้น ก็ปรารถนาจะให้ไทยรับรองให้เกียรติสูงกว่าเมื่อยอน ครอเฟิต และเฮนรี เบอร์นี่เป็นทูตของผู้สำเร็จราชการหัวเมืองอินเดียของอังกฤษเข้ามาแต่ก่อน เตรียมหาจดหมายเหตุครั้งสมเด็จพระนารายณ์รับราชทูตฝรั่งเศส เข้ามาไว้ลอบหาหนทางที่ไทยรับรอง เมื่อเห็นว่าการรับรองเป็นทำนองเดียวกันก็พอใจ² ซึ่งแสดงว่าทางไทยคาดการณ์ได้ถูกต้องถึงแผนการณ์ของอังกฤษที่เตรียมจะหาข้อผิดพลาดของไทยไว้เป็นข้ออ้างว่าไม่ให้เกียรติราชทูตที่มาจากแต่ราชสำนักเช่นต์ เจมส์ ดังนั้นพิธีต้อนรับจึงเอิกเกริกที่สุด แม้เมื่อราชทูตจะเข้ามาถวายพระราชสาส์น ก็ให้จัดเรือหลวงมารับข้าราชการแต่งกายอย่างภาคภูมิเป็นพิเศษ และตามธรรมเนียมแต่เดิมนั้น ทูตที่เข้ามาเมืองไทยจะเข้าบางกอกแต่ตัวทูต เรือกำปั่นจะจอดอยู่ที่ปากน้ำ แต่ในครั้งนี้นำเรือกำปั่นเข้ามาด้วย และได้จ่ายค่าอาหารการกินให้เดือนละ 5 ชั่ง ส่วนของใช้อื่น ๆ เช่น ไม้ และข้าวปลา ผลไม้ ก็จัดเอาไปให้เผื่อง ๆ มิได้ขาด³

¹ พระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานไปยังเซอร์จอห์น บาวริง ลงวันที่ 3 เมษายน 2398 แปลโดยกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, หน้า 8.

² ประชุมพงศาวดารภาคที่ 29, หน้า 25.

³ ล. พลายน้อย, ข่าวต่างชาติในประวัติศาสตร์ไทย, (กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา, 2516), หน้า 137.

เซอร์จอห์น บาวริง เดินทางเข้ามาถึงกรุงเทพฯ และได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันที่ 4 เมษายน 2398 และได้เริ่มเปิดการเจรจาทำสนธิสัญญากันใหม่ระหว่างไทยและอังกฤษ ในที่สุดการเจรจาได้ยุติลง และมีการลงนามในสนธิสัญญาทางไมตรี และการพาณิชย์ฉบับใหม่ระหว่างไทยและอังกฤษ เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2398 โดยมีผู้แทนฝ่ายไทยเป็นผู้ลงนาม 5 ท่าน คือ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงวงศาธิราชสนิท ซึ่งเป็นผู้แทนพระองค์ และเสนาบดีอีก 4 ท่าน คือ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ (ดิศ บุนนาค) สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติ (ทัต บุนนาค) เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) และเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ (ขำ บุนนาค) ส่วนผู้แทนของรัฐบาลอังกฤษได้แก่ เซอร์จอห์น บาวริง สนธิสัญญาฉบับนี้มีใจความทั้งสิ้น 21 ข้อ แยกเป็นสัญญาทางการเมือง 12 ข้อ สัญญาว่าด้วยกฎหมาย 6 ข้อ และพิกัดสินค้า 3 ข้อ

การเจรจาทำสนธิสัญญาบาวริงใช้ระยะเวลาในการเจรจาไม่นานเลย คือประมาณ 10 กว่าวัน เนื่องจากก่อนที่เซอร์จอห์น บาวริงจะมาประเทศไทย ได้มีการติดต่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันล่วงหน้าระหว่างพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเซอร์จอห์น บาวริง ในเรื่องสาระสำคัญของสนธิสัญญา พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอร้องให้เซอร์จอห์น บาวริงชี้แจงความประสงค์ เพื่อพระองค์จะได้นำไปปรึกษาหารือกับคณะเสนาบดี และข้อความในตอนใดตอนหนึ่งของสนธิสัญญาที่ไทยเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย จะได้ชี้แจงถึงความประสงค์ของฝ่ายไทย ซึ่งจะช่วยประหยัดเวลาในการเจรจา หลังจากนั้นอีก 6 เดือน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขาแจ้งให้เซอร์จอห์น บาวริงทราบว่า ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นที่น่าพอใจ และรัฐบาลไทยพร้อมจะต้อนรับเซอร์จอห์น บาวริง¹

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเตรียมการอย่างรอบคอบให้ประชาชนได้รู้ตัวล่วงหน้า เพื่อพร้อมที่จะรับอาศัตตู่กะต่างแดน และให้ข้าราชการลับล่อนความเปลี่ยนแปลงนี้ ซึ่งใน

¹ เฟรด ตับบลิว ริกส์, การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า. แปลโดย อมร โสภณวิเศษรัฐวงศ์ และเอกวิทย์ ณ ถลาง, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วัฒนาธรรมสงคมคำสตร์แห่งประเทศไทย, 2519), หน้า 22.

ระยะแรกปรากฏว่าขุนนางชั้นผู้ใหญ่ของไทยหลายคนไม่เห็นด้วย เพราะต้องสูญเสียผลประโยชน์อย่างมากจากการค้าที่ตนเองเกี่ยวข้อง ต่างก็พากันคัดค้านพระองค์ แต่พระองค์ และข้าราชการที่มีความคิดทันสมัยต่างพยายามเกลี้ยกล่อม และอ้างเหตุผลเรื่องความปลอดภัยของชาติ พร้อมทั้งยกตัวอย่างประเทศจีน และพม่า ที่ต้องประสบภัยจากตะวันตก พระองค์ทรงให้ความเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในประเทศไทย เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะสถานการณ์ภายนอกประเทศเป็นตัวบังคับให้ไทยต้องเปลี่ยนนโยบายการต่างประเทศให้เหมาะสมกับกาลสมัย ฉะนั้นการที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเร่งรีบทำการปฏิรูปสิ่งต่าง ๆ ภายในประเทศก่อนที่เขอร์จอนันท์ บาวริงจะมาถึง ถือว่าเป็นการผ่อนปรนการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของไทย และเป็นการเริ่มโฉมหน้าประวัติศาสตร์ไทยในยุคใหม่อย่างแท้จริง

เขอร์จอนันท์ บาวริง เมื่อจะเดินทางมาประเทศไทย ก็คาดหวังไว้ว่าคณะทูตของตนจะได้รับการต้อนรับอย่างดีที่สุดจากไทย เพราะเป็นคณะทูตที่มีฐานะสูงส่งที่สุดในบรรดาคณะทูตทั้งหลายที่เคยเข้ามาติดต่อกับไทย เนื่องจากเป็นตัวแทนจากสมเด็จพระราชาธิบดีนาถวิกตอเรีย ผู้ปกครองประเทศอังกฤษในขณะนั้น เมื่อมาถึงประเทศไทย เขอร์จอนันท์ บาวริง ได้รับความพอใจและประทับใจจากการต้อนรับอย่างสมเกียรติจากไทย และภารกิจต่าง ๆ ที่เขาได้รับมอบหมายมาจากสมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรียให้มาติดต่อกับรัฐบาลไทยก็ดำเนินไปอย่างสะดวกราบรื่นเกินความคาดหมาย¹ ดังที่เขอร์จอนันท์ บาวริง ได้บรรยายไว้ในจดหมายเหตุของเขาถึงข้อความที่เขาได้กล่าวในที่ประชุมทำสัญญาว่า

...ข้าพเจ้าลูกชั้นกล่าวว่า รู้สึกในพระมหากรุณาธิคุณของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในการที่ข้าพเจ้าได้รับการต้อนรับเป็นอย่างดี ทั้งยังได้รับความสะดวกในการเจรจาทางการทูตของข้าพเจ้าให้เป็นผลสำเร็จรวดเร็ว ข้าพเจ้าได้แสดงความมั่นใจว่าสนธิสัญญาฉบับนี้จะช่วยให้ชื่อของประเทศสยามเป็นที่รู้จักกันดียิ่งขึ้นในหมู่ประเทศตะวันตก และจะช่วยให้เกิดความมั่งคั่งถาวรให้แก่

¹ ทรงศิริ อัจจุธรรม, "การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว", หน้า 43.

ประเทศคู่สัญญาทั้งสอง และแก่โลกอันไพศาลในที่สุด...¹

ถ้าหากว่าในการเจรจาครั้งนี้ไม่เป็นที่สวามิภักดิ์ของเซอร์จอห์น บาวริง คงจะเกิดสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เป็นผลร้ายแก่ประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากจดหมายเหตุบันทึกรวมความทรงจำของเขาเองที่เขียนไว้ว่า

...ถ้าข้าพเจ้าสามารถขอทำสนธิสัญญาได้เป็นผลสำเร็จ เรื่องก็คงเรียบร้อย ถ้าทำไม่สำเร็จ ข้าพเจ้าจะไม่ปล่อยให้ยึดเยื้อชักช้าออกไปอีก แต่จะแจ้งให้ฝ่ายไทยทราบว่า ข้าพเจ้าจะไม่ยอมเสียเวลาให้กับการปฏิเสธ จะกลับมาเยือนประเทศไทยอีก หลังจากได้ปรึกษาหารือกับเพื่อนร่วมงานชาวฝรั่งเศส ชาวอเมริกัน ตลอดจนนายพลเรืออังกฤษแล้ว...²

คณะทูตของเซอร์จอห์น บาวริง ได้กราบถวายบังคมลากลับไปเมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2398 รวมเวลาที่อยู่ในประเทศไทยประมาณ 1 เดือน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดฯ ให้เกณฑ์เรือแห่งพระราชสำนักส่งไปส่งเซอร์จอห์น บาวริง ณ เมืองสมุทรปราการ และได้เสด็จไปประทับบนพระตำหนักน้ำ ทอดพระเนตรกระบวนแห่ โปรดเกล้าฯ สั่งให้เจ้าพนักงานนำเรือเซอร์จอห์น บาวริง เข้ามาที่แพลอย และพาเซอร์จอห์น บาวริง เข้าเฝ้าที่พระตำหนักน้ำ เพื่อพระราชทานของให้เป็นที่ระลึก ซึ่งทำให้เซอร์จอห์น บาวริง พึงพอใจมาก และได้มีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันของสนธิสัญญาทางพระราชไมตรี และการพาณิชย์ระหว่างไทยและอังกฤษ เมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2399 นับได้ว่าเป็นสนธิสัญญาฉบับแรกที่ไทยเสียเปรียบต่างประเทศในสมัยรัตนโกสินทร์ และกลายเป็นแม่แบบของสนธิสัญญาที่ไทยทำกับประเทศต่าง ๆ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้ไทยต้องประสบปัญหาความยุ่งยากนานับประการ และไทยต้องใช้เวลานานปีกว่าจะแก้ไขข้อเสียเปรียบต่าง ๆ ได้หมดสิ้น

¹ John Bowring, The Kingdom and People of Siam, Vol. II, (London, 1857), p. 309.

² Ibid., pp. 211-212.

ได้มีผู้กล่าวว่า เหตุการณ์ในช่วงเวลาที่ผู้แทนของรัฐบาลไทย และเซอร์จอห์น บาวริง กำลังเจรจาเรื่องการทำสนธิสัญญานั้น เป็น "วิกฤตการณ์เจียบ เมื่อ 100 ปีก่อน"¹ เพราะถ้าหากไทยไม่ยินยอมโอนอ่อนผ่อนตามความประสงค์ของอังกฤษแล้ว ประเทศไทยคงจะเสียเอกราชให้แก่ อังกฤษแน่นอน สิ่งที่ได้ว่าเป็นวิกฤตการณ์ที่สำคัญยิ่งคราวหนึ่งของชาติอย่างแท้จริง แต่เป็นวิกฤตการณ์ที่ไม่มีการปะทะต่อสู้กัน เช่นวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112² ซึ่งเป็นเรื่องยากที่บุคคลทั่วไปจะล่วงรู้ได้ พระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงพาประเทศชาติรอดพ้นจากภัยของ "สิทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก" ทำให้ไทยรักษาเอกราชไว้ได้ แม้ว่าจะไม่เป็นที่ทราบโดยทั่วกัน เพราะไม่ต้องเสียดินแดน ไม่ต้องเสียเลือดเนื้อ ไม่ต้องตกระกำลำบาก ก็ควรที่คนไทยจะ ได้ระลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์ แม้ว่าจะต้องยอมทำสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคแก่ตะวันตกก็ตาม³

วิเคราะห์สนธิสัญญาบาวริง

สนธิสัญญาบาวริง เป็นสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาค (Unequal Treaty) ฉบับแรกในประวัติศาสตร์ไทยสมัยรัตนโกสินทร์ ทำให้ไทยเสียเปรียบอังกฤษเป็นอย่างมากในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการศาล และการค้า ซึ่งอังกฤษเข้ามามีสิทธิพิเศษในไทย แต่ไทยจำเป็นต้องยอมรับสถานการณ์เหล่านี้ เพื่อที่จะได้หลีกเลี่ยงอันตรายจากอิทธิพลของอังกฤษ แม้ว่าในระยะแรกภายในประเทศเองก็มีเสียงคัดค้านอย่างรุนแรงจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งควบคุมการค้าของแผ่นดินและส่วนตัว ซึ่งต้องเสียผลประโยชน์อย่างมาก ถ้าหากว่าไทยตกลงยอมลงนามในสนธิสัญญาฉบับนี้กับอังกฤษ บุคคลเหล่านี้ เช่น สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ (ดิศ บุนนาค) สมเด็จเจ้า-

¹ ยจร ลูพพานิช, "วิกฤตการณ์เจียบ เมื่อ 100 ปีก่อน", หน้า 95.

² เส่ท็อน คูงโกลณ, ประวัติศาสตร์ไทยฉบับพัฒนาการ, (กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์, 2521), หน้า 349.

³ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงมีพระดำรัสถึงเรื่องนี้ว่า "น่านอกใจอยู่ที่ทุกวันนี้ผู้รู้พระคุณของทูลกระหม่อมมีตัวน้อยลงทุกที..."

พระยาบรมมหาพิชัยญาติ (ทัต บุนนาค) ฯลฯ ท่านเหล่านี้เป็นคนรุ่นเก่าซึ่งยังคงยึดมั่นอยู่ในนโยบายอยู่โดดเดี่ยว ปิดประเทศ และไม่เชื่อว่าอังกฤษจะมีอำนาจอย่างมากมาย และไทยสามารถทำการต่อสู้ได้ถ้าอังกฤษจะทำสงครามกับไทย แต่คนรุ่นใหม่ เช่น เจ้าพระยาศรัยวงค์ (ช่วง บุนนาค) และขุนนางรุ่นหนุ่มที่มีความคิดก้าวหน้า เช่นเดียวกับพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พยายามทุกวิถีทางเพื่อให้กลุ่มขุนนางผู้ใหญ่เห็นถึงผลแห่งการขัดขืนอังกฤษ ไม่ว่าจะประเทศพม่า หรือประเทศจีน ก็ไม่สามารถต้านทานอังกฤษได้ ฉะนั้นไทยจึงจำเป็นต้องเสียผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เพื่อรักษาเอกราชของชาติไว้ และไทยคงมีโอกาที่จะเปลี่ยนแปลงสัญญาบางประการได้บ้างถ้าเวลาผ่านไป 10 ปีแล้ว ตามที่สนธิสัญญาาระบุไว้ ฉะนั้นถือได้ว่าสนธิสัญญาบาวริงเป็นจุดนำไทยไปสู่การติดต่อ มีสัมพันธไมตรีกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปอย่างกว้างขวาง และเป็นกาเปิดประเทศรับแนวความคิดของตะวันตกในด้านต่าง ๆ มาพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า

ก. ผลเสียเปรียบที่ไทยได้รับจากสนธิสัญญาบาวริง

ความเสียเปรียบที่ไทยได้รับจากการลงนามในสนธิสัญญากับอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. 2398 นั้น ผลเสียเปรียบที่สำคัญ คือ ด้านการค้า และการเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นปัญหาต่อเนื่องมาเป็นเวลาร่วม 80 ปี กว่าที่ไทยจะสามารถแก้ไขข้อเสียเปรียบเหล่านี้ให้หมดสิ้นไป

1. การเสียเปรียบด้านการค้า

จากใจความในสนธิสัญญาในข้อที่ 2 ระบุว่า

"ว่าแต่บันดาการงานของคนที่อยู่ในบังคับอังกฤษซึ่งเข้ามา ณ กรุงเทพมหานคร ก็ต้องฟังบังคับบัญชาของกงสุลที่เข้ามาตั้งอยู่ ณ กรุงเทพมหานคร กงสุลจะได้ทำตามหนังสือสัญญานี้แลข้อหนังสือสัญญาเก่าที่มิได้ยกเลิกเสียจนทุกประการ แล้วจะได้บังคับบัญชาคนในบังคับอังกฤษให้ทำตามด้วย แล้วกงสุลจะรักษากฎหมายการค้าขาย แลกฎหมายที่จะห้ามปรามมิให้คนที่อยู่ในบังคับอังกฤษทำผิดล่วงเกินกฎหมายของอังกฤษกับไทยที่มีอยู่แล้ว และจะมีต่อไปภายหน้า ถ้าคนอยู่ในบังคับอังกฤษจะเกิดวิวาทกันขึ้นกับคนอยู่ในบังคับไทย กงสุลกับเจ้าพนักงานฝ่ายไทยจะปกปักรักษาตัดสิน คนอยู่ในบังคับอังกฤษทำผิด กงสุลจะทำโทษตามกฎหมายอังกฤษ คนอยู่ในบังคับไทยทำผิดไทยจะทำโทษตามกฎหมายเมืองไทย ถ้าคนอยู่ในบังคับไทยเป็นความกันเอง กงสุลไม่เอาเป็นธุระ แลไทยกับอังกฤษยอมกันว่า กงสุลซึ่งจะเข้ามาตั้งอยู่ ณ กรุงเทพมหานครนั้นยังไม่ตั้ง ต่อเมื่อทำหนังสือสัญญาตกลงลงชื่อกันแล้ว กัปันอังกฤษเข้ามาค้าขาย ณ กรุงเทพมหานคร ใช้ธงอังกฤษ มีหนังสือสำหรับสำเนาเป็นสำคัญครบสิบสำเนา หนังสือสัญญา

ประท้วงตรา เข้ามาถึงเปลี่ยนกันหลังกงสุลจึงตั้งได้"¹

หลักสำคัญในข้อนี้ก็คือ อำนาจอย่างมากของศาลกงสุลที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต² ในไทยของคนในบังคับอังกฤษ คือ ถ้าคนในบังคับอังกฤษเกิดวิวาทกับคนในบังคับไทย กงสุลอังกฤษ และเจ้าพนักงานไทยจะร่วมกันพิจารณาคดี ถ้าคนในบังคับอังกฤษทำผิด (เป็นจำเลย) ก็จะได้รับบริการลงโทษตามกฎหมายอังกฤษ หรือถ้าคนในบังคับไทยทำผิด (เป็นจำเลย) ก็จะถูกลงโทษตามกฎหมายไทย ถ้าพิจารณาอย่างผิวเผิน จะเห็นได้ว่าเป็นความละตลกแก่ทั้ง 2 ฝ่าย เพราะทางเจ้าพนักงานตุลาการของไทยไม่ต้องเสียเวลาในการชำระความชาวต่างชาติ ซึ่งไม่เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่เจ้าพนักงานไทย แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้ง จะเห็นปัญหาอยู่ที่ว่า ถ้าคนในบังคับอังกฤษ และคนในบังคับไทยทำผิดในกรณีเดียวกัน แต่ความรุนแรงของการลงโทษย่อมจะไม่เท่ากัน เนื่องจากกฎหมายของแต่ละประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการไม่เสมอภาคทางการศาล และในสมัยต่อมา ปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกลายเป็นปัญหายุ่งยากแก่รัฐบาลไทยมากขึ้น ทำให้อำนาจอธิปไตยของไทยถูกบั่นทอนลงมาก

ถ้าพิจารณาข้อความในสัญญาข้อนี้ จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีข้อความบัญญัติไว้ว่า อังกฤษจะมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตโดยตรง แต่ต่อมารัฐบาลอังกฤษได้ตีความขยายออกไปอีก รวมทั้งเรื่องการจับกุมคนในบังคับอังกฤษ การตรวจค้นเคหสถานของคนในบังคับอังกฤษ ฯลฯ จะต้องได้รับการอนุมัติจากกงสุลอังกฤษเสียก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่ไทยผู้ใดไม่ทำตามขั้นตอน รัฐบาลไทยต้องรับผิดชอบนำตัวบุคคลนั้นมาลงโทษ ในฐานะละเมิดอำนาจของกงสุลอังกฤษ ซึ่งเป็นความยุ่งยากแก่เจ้าหน้าที่ไทยอย่างมาก เพราะบางครั้ง

¹ สนธิสัญญาและกติกามติสนธิสัญญา... เล่ม 1, หน้า 28-29.

² หรือ Extra-territoriality คือสิทธิพิเศษที่ชาวต่างประเทศไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ตนไปพำนักอยู่ แต่ปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศที่ตนสังกัด และยื่นต่อศาลกงสุลของประเทศตน

จะไม่ได้รับความร่วมมือจากกงสุลอังกฤษ เจ้าหน้าที่ไทยก็ไม่มีอำนาจจะจัดการกับคนใน
บังคับอังกฤษที่ทำความผิดได้

กำเนิดของลัทธิกงสุล และสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เริ่มขึ้นโดยชนชาติยุโรป
ซึ่งทำการค้ากับดินแดนต่าง ๆ ทางตะวันออกของทะเลเมดิเตอร์เรเนียน เพื่อคอยดูแล
และคุ้มครองผลประโยชน์แก่ชนชาติตนที่เข้าไปพำนักอาศัยอยู่ในดินแดนนั้น ๆ โดยเจ้า-
หน้าที่ตั้งกล่าว เรียกว่า กงสุล นอกจากจะดูแลกิจการค้าแล้ว ยังตัดสินคดีพิพาทต่าง ๆ
ในหมู่ชนชาติของตน ประเทศยุโรปที่นำสิทธิสภาพนอกอาณาเขตมาใช้ใน
เอเชียเป็นประเทศแรกคือ ฝรั่งเศส ซึ่งทำสัญญากับตุรกี เมื่อ สิงหาคม 2258¹ และ
อังกฤษเริ่มใช้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ประเทศในเอเชียเป็นประเทศแรก คือ ประเทศ
จีน เมื่อ พ.ศ. 2386 และประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2398

จอห์น บาสเซต มัวร์ ได้กล่าวถึงกำเนิดของสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไว้ว่า

"เนื่องจากความแตกต่างกันทางกฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณี และการปฏิบัติต่อสังคม
ประชาชนและคนในบังคับของชาติที่มีอารยธรรมแบบยุโรปจึงได้รับสิทธิพิเศษอย่างกว้างขวาง
จากกฎหมายท้องถิ่นภายในประเทศ ซึ่งมีการยอมรับแตกต่างไปจากของยุโรป ส่วนใหญ่ได้แก่
ประเทศทางภาคตะวันออก สิทธิพิเศษดังกล่าวนี้คือสิทธิสภาพนอกอาณาเขต โดยทั่วไปสิทธิ-
สภาพนอกอาณาเขตจะได้รับความคุ้มครองจากสนธิสัญญา และในบางกรณีก็มีบัญญัติไว้ร่วมกับตัว
สนธิสัญญา การปฏิบัติทางสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ประชาชน หรือคนในบังคับของชาติที่ได้
อธิปไตย มีกำหนดไว้เป็นกฎหมายของประเทศ ด้วยวิธีการนี้ อำนาจพิจารณาของชนต่างชาติ
ขึ้นอยู่กับข้าราชการของประเทศนั้น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่กงสุล และทูต"²

จะเห็นได้ว่า เมื่อเวลาที่ประเทศตะวันตกทำสนธิสัญญาทางไมตรี และการ
พาณิชย์กับประเทศทางตะวันออก ประเทศเหล่านั้นขอสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่คนของ

¹Luang Nathabanja. Extraterritoriality in Siam, (Bangkok Daily Mail, 1924), p. 7.

²John Bassett Moore, Digest of International Law Vol 2,
(Washington, 1906), p. 298.

ตน โดยระบุนามศาลกงสุลต่างประเทศไว้ชัดเจน โดยอ้างว่าประเทศที่ตนทำสนธิสัญญาด้วยยังไม่เจริญ ล้าหลัง¹ ไม่มีประมวลกฎหมายเป็นหลักประกันความยุติธรรม จนเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของชาวยุโรป¹ เช่นเดียวกับการที่อังกฤษอ้างต่อประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2398 ว่า กฎหมายและระเบียบการศาลของไทยยังล้าหลัง ไม่เป็นหลักแห่งความเที่ยงธรรม ซึ่งทางไทยต้องยอมรับว่าเป็นความจริงพอควร เนื่องจากเรายังไม่มีประมวลกฎหมายที่สมบูรณ์ และมีศาลยุติธรรมที่เป็นแบบสมัยใหม่ เพราะว่ากฎหมายไทยแต่เดิมนั้น มีรากฐานมาจากคัมภีร์พระธรรมคำสอนของมอญ ซึ่งมอญรับมาจากคัมภีร์มุนีธรรมคำสอนของอินเดียอีกทีหนึ่ง ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการพิพากษาคดีคือพระมหากษัตริย์ และขุนนางผู้ใหญ่ ซึ่งมีเกียรติสูง และมีอิทธิพลมาก ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณะลูกขุน ในบางครั้งการพิพากษาคดีไม่เที่ยงธรรม เนื่องจากคณะลูกขุนบางคนลำเอียง และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน โดยเฉพาะขุนนางผู้ใหญ่ที่มีอำนาจมาก ย่อมจะทำให้จำเลยต้องหวาดกลัว แม้ว่า จะเปิดโอกาสให้มีการถวายฎีกาต่อพระเจ้าแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัตินั้น จำเลยไม่ค่อยมีโอกาสจะทำเช่นนั้น เพราะหวาดเกรงอำนาจของผู้ที่อยู่ในฐานะเหนือกว่าตน นอกจากนี้วิธีการลงโทษค่อนข้างจะรุนแรง และป่าเถื่อนในความรู้สึกของชาวตะวันตก

ประมวลกฎหมายที่ไทยใช้เป็นหลักแห่งความยุติธรรมในสมัยรัตนโกสินทร์ เป็นประมวลกฎหมายที่รวบรวมขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ซึ่งรวบรวมมาจากตัวบทกฎหมายเก่า ๆ ในสมัยอยุธยา ซึ่งได้กระจัดกระจาย และสูญหายไปบ้างหลังการเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่า ใน พ.ศ. 2310 ประมวลกฎหมายที่รวบรวมขึ้นนี้เรียกว่า "กฎหมายตราสามดวง" เนื่องจากได้ประทับตราของฝ่ายกลางโหม คือตราคชสีห์ ฝ่ายมหาดไทย คือตราราชสีห์ และฝ่ายการต่างประเทศ คือตราบัวแก้ว ซึ่งใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศเรื่อยมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนที่จะมีการปฏิรูปการศาลใน พ.ศ. 2435

¹ Luang Nathabanja, Extra-Territoriality in Siam, p. 7.

เซอร์จอห์น บอว์ริง ได้กล่าวถึงวิธีการศาลของไทยเมื่อเข้ามาทำสัญญาใน พ.ศ. 2398 เขากล่าวว่า "ในประเทศซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเด็ดขาดนั้น เป็นที่สังเกตได้ชัดเจนว่า คณะผู้พิพากษาและอำนาจทางนิติบัญญัติไม่ค่อยเป็นหลักประกันความปลอดภัยได้อย่างพอเพียงนัก บางครั้งพระราชปรีชาญาณก็จะเข้ามาแทนที่ความยุติธรรม และส่วนมากอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงในการปฏิบัติงานของคณะผู้พิพากษานั้นเป็นของราช-ตระกูลสูงศักดิ์ผู้มีตำแหน่งหน้าที่สูง และครองอิทธิพล"¹

ไม่เพียงแต่ชาวต่างประเทศที่หวาดกลัวในระบบการพิจารณาคดีแบบ "จารีต-นครบาล" ที่มีทลงโทษทารุณมาก แม้แต่คนไทยก็ยังรู้สึกว่าเป็นเรื่องโหดเหี้ยมที่สุด เพราะอาญาบ้านเมืองที่ลงโทษผู้กระทำผิดล้วนแต่นำหว่าดเสียว และสับตลับองทั้งสิ้น

วิธีพิจารณาคดีแบบจารีตนครบาลของไทย

เมื่อมีผู้กระทำความผิดเกิดขึ้น จะนำมาร้อง เรียงแก้คณะลูกขุนให้ไต่สวนหาข้อเท็จจริง จะต้องจัดพิธีบวงสรวง เทวดาอารักษ์ และมีการอ่านโองการสาปแช่งผู้ที่เป็นฝ่ายผิดให้ประสพภัยพิบัติ และจะอัญเชิญสิ่งศักดิ์สิทธิ์ให้ช่วยปกป้องคุ้มครองภัยแก่ผู้บริสุทธิ์

วิธีพิจารณาคดี-ส่วนข้อเท็จจริงระหว่างโจทก์และจำเลย มีหลักเกณฑ์ดังนี้คือ

"...มีพระราชกฤษฎีกาไว้ว่า ถ้าโจทก์ จำเลยจะถึงพิสูทแก่กัน มี 7 ประการ ๆ หนึ่งในหลั้วง ตะกั่ว 1 ฆาบาล 1 ลุยเพลิงด้วยกัน 1 ตำนน้ำด้วยกัน 1 ว่ายน้ำน้ำค้ำพากแข่งกัน 1 ตามเทียนคนละเล่มเท่ากัน 1"²

วิธีที่นิยมกันมากคือ ตำนน้ำ ลุยไฟ ซึ่งวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ไม่เป็นวิธีที่ยุติธรรม เพราะบางครั้งผู้ที่บริสุทธิ์อาจจะไม่อาจเอาชนะคู่ต่อสู้ได้ เช่น โจทก์อาจว่ายน้ำไม่เก่ง เลยต้องแพ้จำเลยไป ซึ่งถือได้ว่าจะไม่ได้ตัวผู้กระทำผิดที่แท้จริงเท่าใดนัก แม้จะมีวิธีการข่มขู่ขู่ก่อนจะพิสูจนข้อเท็จจริง ตัวอย่างเช่น การตำน้ำเพื่อพิสูจนความบริสุทธิ์ อาลักษณ์

¹ John Bowring, The Kingdom and People of Siam. Vol. I, p. 170.

² ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 ฉบับตราสามดวง เล่ม 1, หน้า 159.

จะอ่านโครงการว่า

"ใครเห็นชวนกันอย่ายอ	เข้ากลุ่มรวมตี	ให้ผุดอย่าเห็นฮึดใจ
ผู้เห็นปันดาลเห็นภัย	อุตพรายตัวใหญ่	จร เข้าแลปลาโลมา
มังกร เจือกน้ำเหรา	ฉลามว่ายมา	สพรุ่งสพร้อมล้อมตน
เข้ากัศัตรอบอลวล	ข้างต่ำข้างบน	พิกลให้หลุดผุดผาย
ขึ้นมาหน้าสรวกผีตาย	เมื่อตเค่าร่าหมองหมาย	ใจพรันประหวั่นขวัญหนี
ครั้นจริง ครั้นด้านที่	น้ำแยกแตกหนี	อย่ามีพิโรธสาแดง
ออกแต่กายาฝ่าแฝง	เตชฤทธิ์แรง	เทเวศช่วยอพิบาล
หายใจเข้าออกส้าราย	น้ำแหวกแยกฉาน	ต่ำลงสละบายหายใจ" ¹

หรือพิธีลุยไฟพิสูจน์ความบริสุทธิ์ มีคำสาปแข่งไว้ว่า

"ผู้ใดกล่าว เท็จมารสา	ลงประสักษักแก้ตา	ล่ก้านพัน เอ็นหัวน้ไหว
หนังพองสยออง เกลาตกใจ	กะคร้ามกล้วโภย	และแล่งพระเพลิงรัคมี
พระเพลิง เริงฤทธิ์แล่งคร์	เข้าในอ็คคิ	ขอให้ส้าแดงพุงอง
พระเพลิง เรืองฤทธิ์อ้นกอง	ให้ใหม่กุดพอง	ให้เห็นประสักษักแก้ตา
ขอลงท่นท้าวเทวา	เทเวศมหา	จง เร่งมาข้าสังหาร" ²

หลังจากได้ตัวสำเลยแล้ว คณะลูกขุนก็จะลงโทษตามความผิดที่ได้กระทำ ถ้าเป็นความผิดฐานฆ่าคนตาย ก็จะต้องถูกพิพากษาให้ตายตกตามกัน ก่อนที่จะถูกฆ่า สำเลยจะถูกพาตระเวนไปตามถนนสายสำคัญในเมือง พร้อมทั้งตะโกนเล่าความผิดของตน และเตือนไม่ให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง แล้วถูกนำไปฆ่า เมื่อตายแล้วทรากรศพจะถูกปล่อยให้แรงกิน

การทำความผิดฐานลอบทำร้ายร่างกายผู้อื่น กฎหมายระบุไว้ว่า "ผู้ใดลอบพันแทง พุ่งช้ดก้าน และยังมีหินทำแกก้าน ๆ สับได้ ให้เอามันผู้ลอบทำแกก้านนั้นมาสำนองนั่งเอาขึ้นขาหย่างประจารปลงลงทวนด้วยลวดหนึ่ง 30 ที ถ้าตีพันแทงบาดเส็บ ให้ตัดนิ้วสี่เสียบ ถ้าตีพันแทงถึงขาหัก ให้ตัดนิ้วทั้งนิ้ว^{ตีน}มือ) เสียบลงสิ้นนิ้ว ถ้าถึงตายให้ฆ่าผู้ร้าย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 369.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 373.

นั้นเสีย"¹

การทำคามผิดฐานโจรกรรม กฎหมายกำหนดโทษไว้ว่า "โจรตีเอาทรัพย์สินของ ๆ หลวง ซึ่งเจ้าพนักงานเอาไปตามเสด็จก็ดี ชดไว้ให้มีไปก็ดี เมื่อได้โจรให้เสียโจรนั้นไว้ในที่นั้น ถ้ามีผู้รู้เห็นด้วยโจร ให้ตัดตีนสิ้นมือผู้ลอบ แลผู้รู้เห็นนั้นเสียด้วย"²

การทำคามผิดในหน้าที่ราชการ มีการกำหนดโทษไว้อย่างหนัก คือ "สักขณะโทษสำหรับเสมตระวางเสมต อำพรางระวางอำพราง บังอาละระวาง บังอาจกันโยก ระวาง กันโยกนี้มี 10 สถานที่ หนึ่ง คือ ใจทัณฑ์คอรับเรือน รับราชบาต เอาลูกเมียข้าคนเป็นระบาท ทรัพย์สินของเอาเข้าท้องพระคลังจงดลัน สถานที่ให้ตัดมือตัดเท้าจำไล่ตรูไว้ โดยยึดถากกรรมนั้น สถานที่ให้ทวนด้วยลวดหนั่งไม้หวายยก 1 หรือ 2, 3 ยก และประจานจำไล่ตรูไว้ เดือน 1 หรือ 2, 3 เดือน สถานที่ให้ไหมจตุระคุณ แล้วเอาตัวลงหน้าช้าง สถานที่ให้ไหมตรีคุณ แล้วเอาตัวออกจากราชการ สถานที่ให้ไหมทวีคุณ แล้วประจาน 3) วันให้พันโทษ สถานที่ให้ไหมลาหนึ่ง แล้วให้ไยของ ๆ เขา สถานที่ให้ตัดปาก แหวะปากเอามะพร้าวห้าวยึดปาก สถานที่ให้ภาคพันไว้ สถานที่ให้ทักดูเบกษาไว้"³

นอกจากระบบการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างทารุณโหดร้ายในสายตาชาวต่างชาติที่เห็นเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจแล้ว ระเบียบงานด้านเรือนจำซึ่งเป็นสถานที่จองจำคุมขังผู้กระทำผิดยังยุ่งเหยิง และบีบคั้นจนเกินไป แทนที่คุกจะเป็นสถานที่ขัดเกลาอบรมบ่มนิสัยของผู้ทำผิดให้กลับตัวเป็นพลเมืองดี กลับกลายเป็นเสมือนนรกที่นำโทษทุกคนจะต้องทนทุกข์ทรมานอยู่จนกว่าจะพ้นโทษ บริเวณห้องคุมขังมีขนาดคับแคบ นักโทษต้องอยู่กันอย่างเบียดเสียดแทบจะไม่มีที่หลับนอน ในเวลากลางวัน ฟ้าดีจะคุมตัวผู้ต้องโทษไปทำงานตาม

¹ เรื่องเดียวกัน เล่ม 2, หน้า 325.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 326.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 370.

ที่สำราญต่าง ๆ โดยมีเครื่องจองจำมากน้อยแล้วแต่โทษานุโทษ และจะมีตำราลงซึ่งมี
 อารุพร้อมมือคอยเผ่ายามอย่างไกลยัดในตอนกลางคืน นักโทษทุกคนจะถูกร้อยติดกันไว้
 ด้วยโซ่เส้นยาว ผู้กระทำผิดร้ายแรงจะถูกจองจำด้วยเครื่องพันธนาการอย่างหนัก คือมี
 ห่วงเหล็กคล้องคอ ล่ามที่ข้อมือ ข้อเท้า และรอบเอว เพียงแต่เครื่องจองจำพันธนาการ
 นักโทษก็แทบจะกระดิกไม่ไหว ดังนั้นการคิดหลบหนีจึงเป็นไปได้โดยยาก¹

ด้วยสภาพกฎหมายบ้านเมืองของไทยมีข้อบกพร่องมากมาย จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้
 อังกฤษขอให้ศาลกงสุลของตนเป็นผู้พิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับคนอังกฤษ และใช้กฎหมายอังกฤษ
 เป็นเครื่องลงโทษผู้กระทำผิดที่เป็นคนในบังคับอังกฤษ โดยอ้างว่าระบบศาลยุติธรรมของ
 ไทยยังไม่เจริญก้าวหน้า และทำการทารุณเกินกว่าที่คนอังกฤษจะยอมรับได้ ฉะนั้นอังกฤษ
 จึงประสงค์จะสืบความสำนึกในการยกเว้นให้คนในบังคับอังกฤษพ้นจากอำนาจของศาลไทยโดย
 เต็ดขาด ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทย โดยที่ไทยยอม
 เสียเอกราชทางการศาลก็เพื่อผลประโยชน์ของชาวต่างประเทศด้วยความยินยอมของ
 รัฐบาลไทยเอง มิได้ถูกบีบบังคับให้จำยอมแต่อย่างใด² แต่ทว่าประเทศตะวันตกกลับยิ่ง
 แล่งหาผลประโยชน์จากไทยมากยิ่งขึ้น จนทำให้รัฐบาลไทยต้องประสบปัญหายุ่งยากเกี่ยว
 กับเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนในบังคับต่างชาติในสมัยต่อมา

¹ ทรงศิริ อัจจุรณ, "การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหา-
 อำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว", หน้า 55.

² หลวงจักรปาณี ศรีสวัสดิ์สิทธิ์, "เอกราชทางการศาล", ปาฐกถา บทความ และคำ
พิพากษาบางเรื่องของศาลสถิตินายกรัฐมนตรีหลวงจักรปาณีศรีสวัสดิ์สิทธิ์, (พระนคร, 2505), หน้า 196.

2. การเสียเปรียบด้านภาษีอากร

จากใจความในสนธิสัญญา ข้อ 8 ใต้กล่าวไว้ว่า "ค่าธรรมเนียมปากเรือที่เคยเรียกกับลูกค้าอังกฤษตามสัญญาเก่าที่ทำไว้ในคฤชตศักราช 1826 ปีนั้น จะยอมเลิกเสียตั้งแต่หนังสือสัญญาใหม่ใช้ได้ ทั้งนี้ไปจะต้องเสียแต่ภาษีสิ่งของขาเข้าขาออก สินค้าขาเข้าจะต้องเสียภาษี 100 ละ 3 จะเสียเป็นของอาจะเสียเป็นเงินคิดราคาตามราคาท้องน้ำสุดแต่ใจเจ้าของจะเสีย ถ้าของเสียภาษี 100 ละสามแล้ว ของจำหน่ายไม่ได้ จะเหลือกลับออกไปมากน้อยเท่าใด จะต้องคิดภาษีสิ่งของที่เหลือคืนให้กับเจ้าของให้ครบ ถ้าราคาส่งของไม่ตกลงกัน ต้องไปบอกกงสุล ๆ จะเรียกพ่อค้าคนหนึ่ง ฤาส่งคน ช่วยตีราคาของสมควร ถ้าลูกค้าอยู่ในบังคับอังกฤษ จะบันทุกเอาฝิ่นเข้ามา ณ กรุงฯ ไม่ต้องเสียภาษี แต่ต้องขายฝิ่นให้แก่เจ้าภาษี ถ้าเจ้าภาษีไม่ซื้อเอาฝิ่นไว้ ให้บันทุกกลับออกไปโดยไม่ต้องเสียอะไร ถ้าลูกค้าอยู่ในบังคับอังกฤษเอาฝิ่นไปสลักอบขาย ทำผิดกับสัญญาข้อนี้ ให้รับเอาฝิ่นเสียให้สิ้น และของที่เป็สินค้าที่จะบันทุกออกไปนั้น ตั้งแต่ของสิ่งนั้นเกิดมาจนได้เป็สินค้าบันทุกกำบ้นออกไปให้เสียภาษีแต่ขึ้นเดียว ของสิ่งไรที่เป็สินค้าในกรุงเทพฯ จะเรียกเป็สินค้าภาษี ฤาเรียกเป็ภาษีปาก ภาษีในกรุง ภาษีปากเรืออย่างไรก็ให้เอาแต่ขึ้นเดียว ภาษีสินค้าในกรุงทุกสิ่งจะเรียกภาษีในกรุง ฤาจะเรียกภาษีปากเรืออย่างไร ใต้กำหนดแล้วในพิกัตติดต่อกับหนังสือสัญญาแล้ว ใต้ยอมกันเป็ชัดแล้วว่าของสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ต้องเสียภาษีข้างในแล้ว เมื่อลงเรือไม่ต้องเสีย พวกลูกค้าอยู่ในบังคับอังกฤษจะซื้อสินค้า ยอมให้ซื้อกับผู้ทำ ผู้ปลูก และของที่เขายายนั้น ถ้าผู้ใดผู้หนึ่งจะซื้อ ยอมให้ขาย ให้ผู้หนึ่งผู้ใดชดชวางห้ามปราม ภาษีที่กำหนดในพิกัตสัญญานี้ สินค้าที่บันทุกเรือไทยสิ้นเคยเสียแล้วฝ่ายไทยจะยอมลดภาษีให้เรือไทยสิ้น และชาติอื่น ๆ ก็ จะยอมลดให้ ลูกค้าซึ่งอยู่ในอังกฤษเหมือนกัน ลูกค้าอยู่ในบังคับอังกฤษจะเข้ามาต่อเรือ ณ กรุงฯ เลินาบตียอมให้ต่อแล้วก็ต่อได้ และเข้าปลาเกลือของสามสิ่งนี้ที่ในกรุงฯ ไม่บริบูรณ์ มีหมายประกาศห้ามไม่ให้เอาออกไปก็ได้ เงินทองและของสำหรับตัว

เข้าออกได้ไม่ต้องเสียภาษี"¹

จากสัญญาข้อนี้ ทำให้ประเทศไทยต้องยกเลิกธรรมเนียมการเก็บภาษีปากเรือ และภาษีประเภทต่าง ๆ การผูกขาดการค้าของพระคลังสินค้าของรัฐบาล ประเพณีการบังคับซื้อสิ่งของต้องพระราชประสงค์ของพระเจ้าแผ่นดิน ไทยมีสิทธิเพียงเก็บภาษีสินค้าขาเข้าได้เพียงร้อยละ 3 ของราคาสินค้า โดยจะชำระเป็นเงินสด หรือสินค้าก็ได้ ถ้าหากสินค้านั้นขายไม่ได้ ต้องนำกลับไป ทางไทยต้องคืนเงินค่าภาษีนั้นให้ด้วย ส่วนภาษีสินค้าขาออก ไทยมีสิทธิเก็บได้เพียงครั้งเดียวตามพิกัดสินค้าที่แนบท้ายสนธิสัญญา² ทำให้ไทยต้องถูกผูกมัดทางเศรษฐกิจอย่างมาก ทำให้รายได้จากการเก็บภาษีอากรจากการค้ากับต่างประเทศลดลงมาก ซึ่งกระทบกระเทือนถึงรายได้ของแผ่นดิน ทำให้ไทยไม่อาจจะเพิ่มอัตราภาษีศุลกากรเพื่อนำเงินมาทำนุบำรุงประเทศตามต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยหลังจากทำสนธิสัญญาบาวริง ประเทศไทยกำลังพัฒนาบ้านเมืองในทุก ๆ ด้าน สิ่งจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินมากขึ้น ทำให้ไทยต้องประสบปัญหาความเดือดร้อนด้านเศรษฐกิจอย่างมาก ส่วนพ่อค้าอังกฤษกลับได้ผลกำไรมากขึ้น เนื่องจากเสียภาษีเพียงขาเข้าและขาออกเท่านั้น เป็นการประหยัดต้นทุนการค้าได้มาก แต่เดิมนั้นพ่อค้าอังกฤษจะต้องเสียภาษีต่าง ๆ นับจากภาษีปากเรือ เรื่อยมาจนกว่าจะซื้อสินค้าเรียบร้อยก็ต้องจ่ายเงินมากมาย ทำให้ราคาสินค้าที่นำไปขายยังดินแดนอื่นมีราคาสูง ผลกำไรก็น้อยลง เพราะฉะนั้นตามสัญญาข้อนี้ไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบด้านผลประโยชน์มาก แต่พ่อค้าอังกฤษกลับได้ผลประโยชน์ทางการค้ามากขึ้นตามความปรารถนาที่เคยตั้งไว้

¹ สนธิสัญญาหอการค้าสยามกับอังกฤษ... ๒๗๑, หน้า 30-31.

² ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.

3. การเสียเปรียบเรื่องการแก้ไขสนธิสัญญา

จากใจความในสัญญา ข้อ 11 ได้กล่าวไว้ว่า "ว่าเมื่อพ้น 10 ปี ตั้งแต่ประหับ-ตราเปลี่ยนหนังสือสัญญานี้แล้ว ถ้าฝ่ายไทย ฝ่ายอังกฤษจะขอเปลี่ยนข้อใด ๆ ในหนังสือสัญญานี้ แลข้อใด ๆ ในหนังสือเก่า ซึ่งทำไว้ในคฤสศักราช 1826 นี้ ซึ่งมิได้ยกเลิกเสียนั้น แลข้อใด ๆ ในกฎหมายค้าขาย แลพิภคภาษีที่ติดต่อกับหนังสือสัญญานี้ แลกฎหมายที่จะทำต่อไปภายหน้า เมื่อได้บอกให้รู้ก่อนปีหนึ่งแล้ว จะตั้งขุนนางฝ่ายไทย ฝ่ายอังกฤษเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมได้ตามแต่เห็นควรด้วยกันทั้งสองฝ่าย"¹ ทำให้สนธิสัญญาบาวริงกลายเป็นสนธิสัญญาที่ไม่มีการกำหนดอายุเวลาบังคับใช้ ซึ่งหมายความว่า จะสามารถแก้ไขได้ตลอดไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด การแก้ไขสนธิสัญญาจะกระทำได้โดยคู่สัญญาทั้งสอง ฝ่ายต้องยินยอมพร้อมกัน ซึ่งเป็นการยากลำบากมาก เพราะถึงแม้ไทยอยากจะขอแก้ไขสนธิสัญญา แต่อังกฤษยอมไม่ยินยอม เพราะอังกฤษเป็นฝ่ายได้เปรียบอย่างมาก ซึ่งทำให้รัฐบาลไทยต้องหาทางดินรนแก้ไขสนธิสัญญา เพื่อจะทำให้กลายเป็นสนธิสัญญาที่เสมอภาคกันระหว่างไทยและอังกฤษ

ถึงแม้ว่าสนธิสัญญาบาวริงจะได้ชื่อว่า เป็นสนธิสัญญาไม่เสมอภาคฉบับแรกๆ ที่ไทยทำกับต่างประเทศในสมัยรัตนโกสินทร์ เพราะไทยต้องเสียเปรียบในด้านการค้า การเศรษฐกิจ และการกำหนดอายุของสนธิสัญญาก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้ง โดยดูสถานการณ์ทางการเมืองในทวีปเอเชียประกอบด้วย จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้รับผลดีหลายประการจากการดำเนินนโยบายผ่อนปรนตามข้อเรียกร้องของตะวันตก

ข. ผลดีที่ไทยได้รับจากสนธิสัญญาบาวริง

1. ด้านการเมือง

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีถึงอิทธิพลของ "สิทธิจักรวรรดินิยม" ซึ่งกำลังเข้าครอบคลุมทวีปเอเชียอยู่ในขณะนั้น ซึ่งมีอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นผู้นำ ทำให้ประเทศเพื่อนบ้านของไทยต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลของมหาอำนาจ

¹ สนธิสัญญาและกฎหมายกฤษฎีกา... เล่ม 1, หน้า 32.

เหล่านั้น ทรงเห็นว่า ถ้าไทยยังใช้นโยบายปิดประเทศ ไม่ยอมผ่อนหนักผ่อนเบา หรือใช้กำลังต่อต้านขัดขืนมหาอำนาจ ก็จะทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อประเทศชาติ โดยที่ไทยเห็นตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศจีน พม่า และญวน ซึ่งเป็นบทเรียนที่ตึงแก่ไทยที่จะต้องใช้นโยบายการต่างประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการของมหาอำนาจ ดังนั้น ไทยจึงยอมเสียเปรียบในด้านต่าง ๆ ด้วยการลงนามในสนธิสัญญาบาวริง เพื่อจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุด คือ เพื่อความเป็นเอกราช และความอยู่รอดของประชาชนไทย

2. ด้านเศรษฐกิจ

หลังจากที่ไทยได้ทำสนธิสัญญาบาวริงกับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 และประเทศอื่น ๆ ในระยะหลัง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างเห็นได้ชัดคือ ระบบการผูกขาดโดยรัฐได้ยุบเลิกไป ทำให้เกิดการค้าระบบเสรีนิยม ซึ่งส่งเสริมให้พ่อค้าต่างชาติเข้ามาค้าขายในเมืองไทยมากขึ้น เพราะพ่อค้าเหล่านี้สามารถติดต่อค้าขายกับชาวไทยได้อย่างอิสระ ทำให้การค้าของไทยขยายตัวมากขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศ จะเห็นได้จากจำนวนเรือสินค้าจากต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมากมาย เช่น ก่อนหน้าจะทำสนธิสัญญาบาวริง มีเรือสินค้าต่างประเทศเข้ามาค้าขายเพียงปีละ 10-20 ลำ หลังจากทำสนธิสัญญาแล้ว 5 ปี (พ.ศ. 2403) มีเรือต่างชาติเพิ่มขึ้นเป็นถึงปีละ 300-400 ลำ นอกจากนั้นผลผลิตทางการเกษตรของไทยก็กลายเป็นสินค้าที่ต่างชาติต้องการเพิ่มขึ้น เช่น ข้าว ซึ่งแต่เดิมนั้นเป็นสินค้าต้องห้ามในการนำออกนอกประเทศ เมื่อไทยยอมให้ส่งข้าวเป็นสินค้าออก ผลิตผลมากขึ้นคือ ข้าวได้กลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุดของประเทศนับตั้งแต่นั้นมา และทำรายได้สู่ประเทศอย่างมากมาย ทำให้กิจการปลูกข้าวเจริญขึ้น ชาวนาให้ความสนใจต่ออาชีพของตนมากขึ้น และรัฐบาลก็สนับสนุนให้ประชาชนปลูกข้าวมากขึ้น นอกจากนั้น พ่อค้าชาวต่างชาติก็เข้ามาลงทุนกิจการค้าในเมืองไทยมากขึ้น เพราะจากการที่ไทยยอมให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่พวกเขา ทำให้เขามุ่งใจในสถานการณ์ของตนเอง เกิดบริษัทการค้าของต่างประเทศมากขึ้น เช่น บริษัทบอร์เนียวของอังกฤษ (2398) บริษัทเย เอส ปาร์กเกอร์ ของสหรัฐอเมริกา (2401) ที่เข้ามาตั้งโรงสีไฟแห่งแรกในไทย บริษัทมาร์ควาลด์ แอนโกล และบริษัทคิกเคนแพคของเยอรมัน (2401) บริษัทเรมีของฝรั่งเศส (2401) เป็นต้น และต่อมา

อิทธิพลของตะวันตกก็เริ่มเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจไทยในสมัยต่อมา เพราะฉะนั้นการที่ไทยยอมรับแนวความคิดแบบกึ่งพาณิชย์वादนิยม กึ่งเสรีนิยมของตะวันตก ทำให้เกิด "หน่อเสรีนิยม" พักตัวในสังคมไทย¹ และระบบเศรษฐกิจของไทยก็เปลี่ยนแปลงไป

3. ด้านการพัฒนาประเทศ

ตั้งแต่ได้มีการทำสนธิสัญญาบาวริงแล้ว ประเทศไทยรับอิทธิพลของอารยธรรมตะวันตกมาปรับปรุงกิจการต่าง ๆ ของประเทศให้เจริญก้าวหน้าขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การทหาร การคมนาคม ฯลฯ และยังยกเลิกเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณีแต่โบราณบางอย่างที่ไม่เหมาะสมกับภาวะการณ์ นับว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้เปิดประเทศไทยให้เป็นที่รู้จักแก่นานาประเทศในฐานะที่ไทยเป็นประเทศที่สามารถปรับปรุงประเทศให้ทันกับสถานการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนไป จนสามารถเป็นที่ยอมรับของมหาอำนาจมากกว่าประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งล้วนแต่ต้องตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจ โดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศส

ผลจากการทำสนธิสัญญาระหว่างไทยและอังกฤษนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพของประเทศไทยในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเมือง การปกครอง การศาล เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งมีทั้งส่วนดีและส่วนเสีย แต่ที่เป็นปัญหามากที่สุดคือ ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในสมัยต่อมา โดยเฉพาะรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบกับอิทธิพลของลัทธิจักรวรรดินิยมภายนอกประเทศ และการเสียเอกราชด้านการศาล และด้านการเก็บภาษีอากร ทำให้รัฐบาลไทยต้องสืบหาทางปฏิรูปบ้านเมือง เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประเทศมหาอำนาจตะวันตกว่าประเทศไทยมีระบบการศาล และกฎหมายที่เป็นแบบตะวันตก เพราะฉะนั้น ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเป็นต้นไป

¹ ประสิทธิ์ รุ่งเรือง รัตนกุล, ผลกระทบของแนวความคิดตะวันตกที่มีต่อแนวคิดทางการเมืองไทยช่วง พ.ศ. 2369-2454, (กรุงเทพฯ : พาสโก, 2522), หน้า 58-59.

ประเทศไทยก็ได้ดำเนินนโยบายผ่อนคลายนโยบายเสียเปรียบจากสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคกับประเทศต่าง ๆ ที่ยึดสนธิสัญญาบาวริงเป็นหลักในการทำสนธิสัญญากับประเทศตน ฉะนั้น ไทยจึงเสียเปรียบประเทศต่าง ๆ จำนวนมาก

การทำสนธิสัญญากับประเทศฝรั่งเศส เค็ดและประเทศอื่น ๆ

หลังจากอังกฤษประสบความล้มเหลวในการทำสนธิสัญญากับไทย ใน พ.ศ. 2398 ก็ส่งประเทศต่าง ๆ ได้ส่งทูตเข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญากับไทย คือ

1. พ.ศ. 2399 รัฐบาลอเมริกา (โดยประธานาธิบดีแฟรงคลิน เพียร์ส) ส่งเทววิเชนต์ แฮร์ริส เป็นทูตเข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญา
2. พ.ศ. 2399 พระเจ้าฌ็องโปเลียนที่ 3 แห่งฝรั่งเศส ได้ส่งมองซีเออร์ มองติญยีเป็นราชทูตมาทำสนธิสัญญา เมื่อ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2399 โดยมีผู้ลงนามฝ่ายไทยคือ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงวงศาธิราชสนิท สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติ เจ้าพระยาคลังอรัญวงศ์ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ เจ้าพระยายมราช
3. พ.ศ. 2401 พระเจ้าปีเตอร์ที่ 5 แห่งโปรตุเกส ให้ขุนพิเรนทร์ ขุนนางโปรตุเกส เป็นทูตเข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรี และวิริโกโร ผู้สำเร็จราชการเมืองมาเก๊าเข้ามาแลกเปลี่ยนสัตยาบัน ใน พ.ศ. 2404
4. พ.ศ. 2401 รัฐบาลเดนมาร์กได้ส่งทูตมาทำสนธิสัญญาทางไมตรี และการพาณิชย์กับไทย
5. พ.ศ. 2403 พระเจ้าวิลเลียมที่ 3 แห่งเนเธอร์แลนด์ ทรงแต่งตั้ง โยน ฮอนเกอร์เซียด เข้ามาเจริญทางพระราชไมตรี และทำสนธิสัญญากับไทย
6. พ.ศ. 2404 รัฐบาลปรัสเซียส่ง กอลลอย เลนเปิต เข้ามาเจรจาขอทำสนธิสัญญากับไทยในนามลัทธิพศุภกากร และพาณิชย์ของเยอรมัน
7. พ.ศ. 2411 รัฐบาลสวีเดน และนอร์เวย์ ส่งทูตมาเจรจาขอทำสนธิสัญญากับไทย
8. พ.ศ. 2411 รัฐบาลเบลเยียม ส่งทูตมาทำสนธิสัญญากับไทย
9. พ.ศ. 2411 รัฐบาลอิตาลี ส่งทูตมาเจรจาขอทำสนธิสัญญากับไทย

รัฐบาลไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยอมทำสนธิสัญญากับประเทศต่าง ๆ เพื่อที่จะไม่ให้ชาติหนึ่งชาติใดมาฉวยอิทธิพลในไทย เป็นนโยบายกว้างดุจลี้ฟ้าอากาศ แต่ประเทศที่มีบทบาทมากที่สุดคืออังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งมีอาณานิคมอยู่ติดชายแดนไทยรอบด้าน คือ ทางตะวันออกเป็นอินโดจีนของฝรั่งเศส ทางใต้และตะวันตก คือ อาณานิคมของอังกฤษ ดังนั้นประเทศไทยจึงมีปัญหาเกี่ยวกับ 2 ประเทศนี้มากที่สุดในเรื่องคนในบังคับที่เป็นชาวเอเชีย ซึ่งมาจากประเทศอาณานิคม เช่น อินเดีย พม่า ลาว เขมร เวียดนาม และมลายู นอกนั้นยังเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศดังกล่าว เช่น ไทยใหญ่ กระเหรี่ยง ฯลฯ และชาวจีนซึ่งอพยพมาจากประเทศจีนที่เข้าเป็นคนในบังคับของอังกฤษและฝรั่งเศส