

บทที่ 4

ผลของสนธิสัญญาเบอร์นี พ.ศ. 2369

ภาพรวมของสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษ พ.ศ. 2369 หรือสนธิสัญญาเบอร์นีนั้น คือการใช้นโยบายทางการทูตในการแก้ปัญหาทางการเมือง และเศรษฐกิจระหว่างไทยกับอังกฤษด้วยกันทั้งสองฝ่าย ทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างไทยกับอังกฤษ มิได้บานปลายจนเป็นเหตุให้เกิดสงครามกันเหมือนอย่างในพม่า เพราะเมื่ออังกฤษใช้การเจรจาทางการทูตและการชี้แจงเพื่อแก้ปัญหา ทางราชสำนักไทยก็ได้มีท่าทีแข็งกร้าว กลับยินยอมที่จะเปิดการเจรจากับอังกฤษ ก่อให้เกิดการชี้แจงและมีการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต่างๆที่เกิดขึ้นระหว่างทั้งสองฝ่ายอย่างเป็นขั้นตอน ดังจะพิจารณาได้จากขั้นตอนในการเจรจาระหว่างเบอร์นีกับคณะเสนาบดีไทย

นับตั้งแต่เบอร์นีเดินทางมาถึงกรุงเทพตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2368¹ จนถึงวันที่ เขาเดินทางออกจากกรุงเทพฯไปคือวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2369 รวมระยะเวลา 7 เดือนเศษ² นับเป็นระยะเวลาอันยาวนานทีเดียว คำถามคือเกิดอะไรขึ้นบ้างในช่วงระยะเวลา 7 เดือนเศษนี้

ก่อนอื่นคงต้องพิจารณาถึงความต้องการของอังกฤษ โดยศึกษาได้จากข้อเรียกร้องของอังกฤษที่เบอร์นีได้มอบหมายให้เป็นตัวแทนในการเข้ามาเจรจา ว่าประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับมอบหมายมากน้อยแค่ไหน โดยแยกพิจารณา 2 ประเด็นด้วยกัน

¹ ส่วตรี สุวรรณสภิตย์ (แปล), เอกสารของเบอร์นี เล่ม 1, หน้า 30.

² ซาดิซาส พณานานนท์, "ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1-3: 2325-2394)", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2517), หน้า 71.

วัตถุประสงค์ของการทำสนธิสัญญา

ก. วัตถุประสงค์ที่ได้รับมอบหมายจากข้าหลวงใหญ่ที่อินเดีย ดังนี้

1. เพื่อมาถวายพระพรแสดงความยินดีในนามของข้าหลวงใหญ่อังกฤษต่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวในวโรกาสที่เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ และเพื่อเป็นการกระชับสัมพันธภาพและความเข้าใจอันดีต่อกัน

2. เพื่อความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างไทยกับอังกฤษในเรื่องสงครามระหว่างอังกฤษกับพม่าและขอให้ไทยช่วยรบกับพม่าต่างหาก โดยห้ามเบอร์นีให้สัญญาจะยกดินแดนใดๆให้กับไทย

3. เพื่อเจรจาแลกเปลี่ยนเชลยไทยที่อังกฤษควบคุมอยู่ กับเชลยที่ไทยไปกวาดต้อนมาจากฝั่งตะนาวศรี

4. เพื่อเจรจาเรื่องเกี่ยวกับพระยาไทรบุรี

5. เพื่อเจรจากรการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษ³

ข. ประเด็นต่อมาคือวัตถุประสงค์ของข้าหลวงที่ป็นิง นายโรเบิร์ต ฟูลเลอร์ตัน (Robert Fullerton) ซึ่งพิจารณาจากคำสั่งที่มอบหมายให้เบอร์นีดังนี้

1. ให้เจรจากับไทยนำเจ้าพระยาไทรบุรีกลับไปครองไทรบุรีตามเดิม

2. เพื่อเจรจาให้ไทยถอนกองทัพออกจากเประ

3. ให้หากทางป้องกันไม่ให้ไทยรุกรานรัฐมลายูต่อไป⁴

ข้อแตกต่างของวัตถุประสงค์ที่หยิบยกขึ้นมาพิจารณาทั้ง 2 ประเด็น พบว่าคำสั่งที่ข้าหลวงใหญ่ที่อินเดียมอบหมายให้เบอร์นี เป็นคำสั่งที่เป็นแนวทางกว้างๆ เน้นการเชื่อมสัมพันธไมตรีอันเป็นก้าวสำคัญของการติดต่อทางการทูต จุดมุ่งหมายหลักคือการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างไทยกับอังกฤษ เพื่อแก้ไขปัญหาคติความขัดแย้งอันเกิดจากสภาพทางการเมืองของอังกฤษในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขณะนั้น คือการที่อังกฤษเกิดรบกับพม่าซึ่งมีดินแดนติดต่อกับไทย

³ Henry Berney, "Letter", The Berney Papers IV, Vol II, part IV pp 664-665 and "Report" The Berney Papers, Vol II, part IV p 22.

⁴ Ibid.

ส่วนปัญหาทางการค้าก็เป็นไปเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของอังกฤษที่เข้ามาค้าขายกับไทยมากขึ้น จารีตธรรมเนียมวิถีการค้าตลอดจนหลักการทางการค้าที่แตกต่างกัน ช่อม่อให้เกิดปัญหา ระหว่างไทยกับอังกฤษแน่นอน ดังนั้นในฐานะที่ข้าหลวงใหญ่ก่อนเดโชซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของอังกฤษในภูมิภาคนี้อย่างกว้างขวางจึงจำเป็นต้องหาทางเปิดการเจรจา กับไทย เพื่อหาวิธีแก้ไขปัญหาทางการค้าของอังกฤษ

ส่วนคำสั่งข้าหลวงที่ปิ่นนายพลเลอตันซึ่งหากเปรียบเทียบกับข้าหลวงใหญ่ก่อนเดโช คือ ลอร์ด อัมเบอร์สต์ (Lord Amherst) พลเลอตันมีท่าทีที่แข็งกร้าวว่าเนื่องจากมีโอกาสรับรู้และเผชิญปัญหามากกว่า เพราะปิ่นอยู่ใกล้ชิดกับไทยมากกว่าอินเดีย อีกทั้งปิ่นยังติดต่อกับชาวหัวเมืองทางใต้ของไทยโดยตรง ดังนั้นคำสั่งของนายพลเลอตันจึงเน้นหนักไปในทางพิทักษ์ผลประโยชน์ทางการค้าของอังกฤษที่ปิ่นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับเมืองของรัฐมลายู และหัวเมืองขึ้นทางใต้ของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การที่นายพลเลอตันให้ความสำคัญกับเรื่องการนำเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) กลับมาปกครองไทรบุรีดังเดิมนั้น ความพยายามดังกล่าวนอกจากจะเป็นเรื่องของเกียรติภูมิศักดิ์ศรีของอังกฤษในภูมิภาคแถบนี้แล้ว ที่สำคัญกว่านั้นคือปิ่นอยู่ในฐานะที่ต้องพึ่งเสบียงอาหารจากไทรบุรี⁵ เพราะแท้จริงแล้วตามสภาพภูมิศาสตร์พืชพันธุ์ธัญญาหารไม่สามารถที่จะเพาะปลูกได้ ดิบบนเกาะปิ่น อีกทั้งหลังจากที่กองทัพเจ้าพระยานครฯ (น้อย) ยกเข้าโจมตีไทรบุรี ในปี ค.ศ. 1821 (พ.ศ. 2364) ทำให้มีผู้คนจำนวนมากจากไทรบุรีอพยพหนีเข้าไปอยู่ในเกาะปิ่น⁶ ทำให้ปิ่นต้องแบกรับภาระมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเจ้าพระยานครฯ (น้อย) ปกครองไทรบุรีแล้วก็เรียกเก็บภาษีจากอังกฤษ ซึ่งอังกฤษได้อ้างถึงสัญญาที่ได้เคยทำไว้กับเจ้าพระยาไทรบุรีคนเก่าว่า "เมื่อเจ้าพระยาไทรบุรีทำสัญญาให้กับอังกฤษเข้าเกาะหมากนั้น (เกาะปิ่น) ในข้อสัญญามีว่ายอมให้อังกฤษซื้อหาเสบียงอาหารเอาไปจากเมืองไทรบุรีได้โดยไม่ต้องเสียภาษีอากร"⁷

⁵ วงเดือน นาราสิจจ์, "การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศมหาอำนาจตะวันตกในสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367-2394)", หน้า 34.

⁶ เอน เจ ไรอัน, การสร้างชาติมาเลเซียและสิงคโปร์, หน้า 85.

⁷ "เรื่องทูตฝรั่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์", ประชุมพงศาวดารภาคที่ 6, หน้า 41.

ซึ่งไทยก็ได้โต้แย้งต่อข้ออ้างดังกล่าวของอังกฤษอย่างไม่มีปรีชา โดยถือว่าการกระทำของเจ้าพระยาไทรบุรีเป็นการกระทำโดยผลการ เพราะไม่ได้มีการแจ้งเรื่องเข้ามายังกรุงเทพฯ ซึ่งการที่พ่อค้าของอังกฤษต้องซื้อเสบียงอาหารจากไทรบุรี และต้องเสียภาษีเหมือนอย่างพ่อค้าต่างชาติทั่วไป สร้างความเดือดร้อนให้กับพ่อค้าชาวอังกฤษที่ป็นิ่งอย่างมาก เพราะป็นิ่งมีเสบียงอาหารไม่เพียงพอต่อจำนวนของประชากร อังกฤษจึงพยายามสับสนุนให้เจ้าพระยาไทรบุรีเป็นอิสระจากไทย เพื่อที่จะสามารถถนอมยึดตามตกลงเดิมได้

ประการต่อมาข้าหลวงอังกฤษที่ป็นิ่งต้องการสกัดกั้นการแผ่ขยายอิทธิพลทางการเมืองของไทยลงไปยังรัฐมลายูทางใต้ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการแผ่ขยายอิทธิพลทางการค้าของอังกฤษในแหลมมลายู⁸ นอกจากนี้หลังจากที่อังกฤษสถาปนาที่ตั้งถิ่นฐานแห่งใหม่ของอังกฤษที่สิงคโปร์ในปีค.ศ. 1819 (พ.ศ. 2362) ความได้เปรียบของทำเลที่ตั้งของสิงคโปร์ ทำให้สิงคโปร์เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว สิงคโปร์เริ่มเจริญรุ่งเรืองทันที่ขณะที่ป็นิ่งเสื่อมถอยลงเนื่องจากป็นิ่งตั้งอยู่รอบนอกของการค้าในหมู่เกาะเครื่องเทศ⁹ หนทางสำหรับการดำรงอยู่ของป็นิ่งคือการขยายการค้าเข้ามายังบริเวณหัวเมืองทางตอนใต้ของไทย ดังนั้นผลประโยชน์ของป็นิ่งจึงถูกผูกพันเข้ากับการเมืองในกลุ่มรัฐมลายูทางใต้ของไทยไปด้วย

เป็นที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งว่า นโยบายของรัฐบาลอังกฤษที่อินเดียเกี่ยวข้องกับประเทศไทยนั้น ขัดแย้งกับนโยบายของข้าหลวงที่ป็นิ่งคือนายพลเลอติน ซึ่งมีนโยบายแตกต่างกับข้าหลวงที่ป็นิ่งคนเก่าๆ ที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอังกฤษที่อินเดีย โดยพยายามไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองของรัฐต่างๆในมลายู แต่สำหรับนายพลเลอตินแล้ว หลักการของเขาคือต้องการที่จะขยายอำนาจอิทธิพลของอังกฤษทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองเหนือรัฐมลายู¹⁰ ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งคือ ข้าราชการผู้ปกครองชาวพื้นเมืองมักจะกระทำการรุนแรงต่อรัฐบาล

⁸ วงเดือน นาราสิัจจ์, "การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศมหาอำนาจตะวันตกในสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367-2394)", หน้า 35.

⁹ เอน เจ ไรอัน, การสร้างชาติมาเลเซียและสิงคโปร์, หน้า 86.

¹⁰ ตราชู สุวรรณานนท์, "ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองของไทยหลังการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงปี พ.ศ. 2398 จนถึงปีพ.ศ. 2453", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ประสานมิตร), 2518, หน้า 41.

ชาวพื้นเมืองในดินแดนที่ตนปกครองและรัฐบาลของรัฐใกล้เคียงมากกว่ารัฐบาลอังกฤษส่วนกลาง จากลอนดอน หรือแม้แต่กระทั่งก่อนเดิยก็ตาม ทั้งผู้สืบเนื่องมาจากความห่างไกล โอกาสในการเข้าถึงปัญหาที่น้อยกว่า อีกทั้งพ่อค้าอังกฤษที่เข้ามาค้าขายยังป็นิ่งก็เรียกร้องและพยายาม กระตุ้นให้อังกฤษเข้ามาถืออิทธิพลเหนือดินแดนบนคาบสมุทรมาลายู เพื่อหวังขยายผลประโยชน์ทางการค้าของตน¹¹

นอกจากประเด็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว นาสโรเบิร์ต ฟูลเลตันข้าหลวงใหญ่ที่ป็นังยังต้องประสบปัญหาความขัดแย้งในรัฐมลายูทั้งหลายที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง และเป็นเหตุลุลกลามให้ต้องเกิดปัญหากระทบกระทั่งกับไทย ดังกรณีสลตันแห่งเประที่ตั้งตัวเป็นอิสระในปีพ.ศ. 2365 (ค.ศ. 1822) โดชได้รับความช่วยเหลือจากสลตันอิบราฮิม (Ibrahim) แห่งสลังงอ เจ้าพระยานครศรีธรรมราช จึงได้จัดเตรียมกองทัพที่ไทรบุรีเพื่อจะไปตีเประกลับคืนมา และจะไปตีสลังงอด้วยในฐานะที่ให้ความช่วยเหลือแก่เประ¹²

เมื่อนาสฟูลเลตันได้ข่าวการเตรียมทัพของเจ้าพระยานครฯ เขาจึงส่งคำเตือนไปยังเจ้าพระยานครฯ เพื่อยับยั้งการกระทำดังกล่าว โดยอ้างสิทธิของอังกฤษในฐานะที่มีอำนาจสืบต่อจากฮอลันดา ตามสนธิสัญญาที่ฮอลันดาได้เคยทำไว้กับรัฐทั้งสอง ว่าอังกฤษอาจเข้าต่อต้านในกรณีของรัฐทั้งสองถูกรุกราน¹³ ทั้งนี้ นาสฟูลเลตันเล็งเห็นว่า หากปล่อยให้เจ้าพระยานครฯ ตีเประและสลังงอได้ ย่อมจะกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ทางการค้าของบริษัทฯ บนคาบสมุทรมาลายูอย่างแน่นอน หากทว่าคำเตือนของฟูลเลตันไม่เป็นผล ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1825 (พ.ศ. 2368) เจ้าพระยานครฯ ก็นำกองทัพเรือแล่นออก

¹¹ สายจิตต์ เหมินทร์, "การเสียดินแดนไทยโบราณ ต้นตอ รังนก และปลิวของไทยให้แก่อังกฤษในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", (วิทยานิพนธ์ปริญาโทมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2507), หน้า 115.

¹² ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น, กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา, 2513, หน้า 135.

¹³ ดี.จี.อี. ฮอลล์, ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 2, 2522, หน้า 627.

จากแม่น้ำตรัง ซึ่งพลเลตตันได้โต้ตอบโดยการส่งเรือปืนจากป็นังไปปิดปากแม่น้ำตรังไว้ ทำให้ กองเรือของเจ้าพระยาฯออกจากปากแม่น้ำมาไม่ได้ พร้อมกันนั้นได้มอบหมายให้ร้อยเอก เสนีย์ เบอร์นี เป็นตัวแทนมาเจรจากับเจ้าพระยาฯ¹⁴ ซึ่งเบอร์นีสามารถชักจูงให้เจ้าพระยาฯลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับสันติภาพและมิตรภาพระหว่างเบอร์นีในนามของข้าหลวง อังกฤษที่อินเดียและข้าหลวงอังกฤษที่ป็นัง กับเจ้าพระยาฯได้ ในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2368 (ค.ศ. 1825) สัญญานี้เรียกว่า "ข้อตกลงเบื้องต้น (Preliminary Treaty)" ประกอบด้วยข้อตกลงทั้งหมด 12 มาตรา มีใจความสำคัญพอสรุปได้ดังนี้¹⁵

1. อังกฤษจะจัดการย้ายราชธานีแห่งสลังงอไปจากเประ และจะปกป้องมิให้ราชธานีแห่งสลังงอถูกรุกรานเประอีก อังกฤษจะไม่เข้าไปแทรกแซงหรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเประและ เจ้าพระยาฯ(น้อย)ก็จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของรัฐเประเช่นกัน ทั้งจะไม่รุกรานเประไม่ว่าจะทางบกหรือทางน้ำอย่างเด็ดขาด

2. อังกฤษจะจัดการให้ราชธานีแห่งสลังงอจ่ายค่าเสียหายให้แก่เจ้าพระยาฯ(น้อย) เป็นเงิน 2,000 ดอลลาร์ และเพื่อป้องกันมิให้ราชธานีแห่งสลังงอรบกวนความสงบในเประ ในอนาคตจะจัดให้มีการกำหนดเขตแดนของแต่ละฝ่าย(ทั้งสลังงอและเประ) * อย่างยุติธรรม

3. หากราชสำนักไทยยอมให้เจ้าพระยาไทรบุรีกลับมาปกครองไทรบุรีดังเดิม อังกฤษจะจัดการให้เจ้าพระยาไทรบุรีส่งบุหงามาสและเงินอีก 4,000 ดอลลาร์เป็นประจำทุกปีแก่ษัตริย์

¹⁴ ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น, หน้า 136.

¹⁵ ชาติชาย ผนานานนท์, "ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1-3: 2325-2394)" หน้า 49.

* จากกรณีเรื่องการจัดการเขตแดนระหว่างสลังงอและเประนั้นนายพลเลตตันได้ส่ง John Anderson ในฐานะตัวแทนบริษัทเข้าไปจัดการปักปันเขตแดน โดยยึด Bernam River เขตแบ่งระหว่างรัฐทั้งสอง โดยมีการลงนามเป็นสนธิสัญญาเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม ค.ศ. 1825 (อ้างอิงจาก D.G.E Hall, Henry Berney A Political Biography, London: Oxford University Press, 1974, pp27-28)

สยามโดยอังกฤษไม่มีความคิดที่จะเข้าแทรกแซงในกิจการภายในของไทยแต่อย่างใด

4. ทั้งเจ้าพระยาฯ (น้อย) และเบอร์นี จะจัดให้มีการค้าเสรีและมีการไปมาค้าขายระหว่างคนสยาม ชาวมลายูและคนอังกฤษในเขตแดนของทั้ง 2 ฝ่ายรวมทั้งในรัฐที่อยู่ใต้อำนาจของทั้ง 2 ฝ่ายด้วย นอกจากนี้ทั้งสยามและอังกฤษจะขอมให้มีการส่งโจรสลัด ผู้ร้ายและผู้หลบหนีหนีสินจากการค้ากลับไปปรับผิวยังดินแดนของแต่ละฝ่ายด้วย

5. เจ้าพระยาฯ (น้อย) และเบอร์นีจะจัดการให้มีการลงนามรับรองสนธิสัญญาฉบับนี้ให้เรียบร้อยก่อนที่เบอร์นีจะกลับมาอีกครั้งในอีก 3 เดือนข้างหน้าพร้อมสนธิสัญญาที่ได้รับรองจากข้าหลวงใหญ่ที่อินเดีย เพื่อแลกเปลี่ยนกับสนธิสัญญาที่ได้รับการรับรองจากกษัตริย์สยาม¹⁶

สนธิสัญญาเบื้องต้นของเบอร์นีนำมาซึ่งความยินดีแก่ข้าหลวงที่ป็นิงคือนายพลเลอดตันเป็นอย่างยิ่ง นายพลเลอดตันได้ขอโอกาสแก่กษัตริย์บัลลังก์อังกฤษที่อินเดีย ดำเนินการที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้น เพื่อให้รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียส่งทูตคือ เบอร์นี มาติดต่อกับราชสำนักสยามโดยตรง โดยนายพลเลอดตันคาดหวังว่า จะสามารถยับยั้งการขยายอำนาจของเจ้าพระยาฯ (น้อย) ไปยังรัฐมลายูทางใต้ได้ นอกจากนี้ นายพลเลอดตันยังได้มอบหมายแนวทางในการไปเจรจากับราชสำนักที่กรุงเทพฯ อีก 4 ประเด็นสำคัญคือ

1. การอ้างสิทธิของสยามที่มีเหนือรัฐมลายูทางใต้ของปัตตานีลงไป ซึ่งนายพลเลอดตันปฏิเสธการอ้างสิทธิในประเด็นดังกล่าว โดยเห็นว่าอำนาจของสยามเหนือรัฐมลายูเป็นสิ่งที่ไม่สามารถชี้ขาดได้อย่างแท้จริง

2. ขออนุญาตให้มีความสะดวกในการขนส่งและการค้าอย่างเสรียุติธรรม

3. ขอให้สยามยกเลิกการเก็บภาษีสินค้าประเภทเสบียงอาหาร ที่นำเข้าไปยังป็นิงจากเมืองท่าทางชายฝั่งตะวันตกของสยาม

4. อังกฤษขอเกาะภูเก็ต

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 189-192.

ข้อเรียกร้องของนายพลเลอตันทั้ง 4 ประการนั้น รัฐบาลที่อินเดียปฏิเสธข้อเรียกร้องข้อที่ 1 และ 4 อย่างเปิดเผย โดยเห็นว่าข้อเรียกร้องข้อที่ 1 และ 4 นั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ที่สยามจะยอมรับได้ และอินฮันในเจตนาที่เดิมที่จะมอบหมายให้เบอร์นีย์ถือเป็นหลักสำคัญในการเจรจากับราชสำนักสยาม คือการยึดมั่นในการสร้างความสัมพันธ์ที่ระหว่างบริษัทกับไทยเป็นหลัก¹⁷

ด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ลอร์ด ฮัมเซิร์สต์ ข้าหลวงใหญ่ของอังกฤษที่อินเดียจึงแต่งตั้งให้ร้อยเอกเฮนรี เบอร์นีย์ เป็นทูตพร้อมคณะผู้เชี่ยวชาญและเครื่องบรรณาการเข้ามาเจรจาฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษอีกครั้ง

สำหรับเบอร์นีย์นั้น เขาเกิดในตระกูลที่แยกตัวมาตั้งรกรากในดินแดนที่ห่างไกลจากบ้านเกิด เขาเกิดที่กัลกัตตา เมื่อ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1792 เบอร์นีย์เป็นคนรุ่นที่ 3 ของตระกูลที่แยกตัวมาสร้างหลักปักฐานที่นี้ ปู่ของเขาเป็นนายแพทย์ที่มีชื่อเสียงคือ DR. Charles นอกจากนี้ในตระกูลของเขาหลายคนก็เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงทั้งทางด้านศิลปะ การดนตรี และประวัติศาสตร์ บิดาของเบอร์นีย์เป็นบุตรชายคนเล็กที่เกิดจากภรรยาคนที่ 2 บิดาของเขามีนิสัยที่แปลกแยกและต่างจากคนอื่นๆในตระกูล Berney จนได้รับฉายาจากบุคคลในครอบครัวว่า "Bengal Dick" บิดาของเขาเดินทางมายังอินเดีย และได้เป็นแกนนำคนสำคัญของบริษัทอินเดียตะวันออกในการก่อตั้งสถานเลี้ยงเด็กกำพร้าของ Kidderpore จนได้ชื่อว่าเป็นผู้ใจบุญ เฮนรี เบอร์นีย์ เป็นลูกชายคนที่ 2 ของครอบครัว เขาได้รับการศึกษาในโรงเรียนทหาร และได้รับการแต่งตั้งให้ทำงานในบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1807 เมื่อเขาทำงานก็มีความโดดเด่นกว่าคนอื่นๆ โดยทำหน้าที่เป็นผู้แปลเอกสารภาษาฮินดีให้แก่รัฐบาล ในขณะที่เขาดำรงตำแหน่งเลขานุการของกองทัพในบิณัง หน้าที่ของเขาก็คือการจัดการด้านความสัมพันธ์ระหว่างบิณังและรัฐต่างๆในคาบสมุทรมลายู ซึ่งหน้าที่นี้เขาได้เรียน

¹⁷ D.G.E.Hall, "Henry Berney A Political Biography, London:Oxford University Press, 1974, pp 28-29.

รู้ภาษามลายูจนสามารถพูดสื่อสารได้ และด้วยภาระหน้าที่ดังกล่าว ทำให้เขาต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับสยาม และเบอร์นี่ก็ตัดสินใจที่จะเรียนรู้ภาษาของชาวสยามเพิ่มอีกภาษา เพื่อเป็นประโยชน์ในการทำงานในภูมิภาคนี้¹⁸ และความสนใจในเรื่องของภาษาและวัฒนธรรมนี้เอง ที่ทำให้เขามีความเข้าใจในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างอังกฤษ ปีนัง รัชมลายูทั้งหลายและสยามได้เป็นอย่างดี

ขั้นตอนในการเจรจาทำสนธิสัญญาเบอร์นี่

ระหว่างที่คณะทูตของเบอร์นี่ เดินทางกลับมาถึงนครศรีธรรมราชอีกครั้งในวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1825 (พ.ศ. 2368) ซึ่งตามข้อตกลงนั้นเจ้าพระยาฯจะต้องร่วมเดินทางมาจากกรุงเทพฯกับเบอร์นี่ด้วย แต่ปรากฏว่าในเวลาดังกล่าวบุตรชายคนเล็ก ซึ่งเป็นบุตรชายคนโปรดของเจ้าพระยาฯเกิดล้มป่วยลง¹⁹ ดังนั้นเจ้าพระยาฯจึงได้ขอเลื่อนการเดินทางออกไป แต่ท้ายสุดแล้วเจ้าพระยาฯก็ปล่อยให้เบอร์นี่ล่วงหน้ามาก่อน โดยมอบหมายให้บุตรชายคนหนึ่ง ชื่อเผือก กับหลวงวุฒิอันร่วมเดินทางไปกับเบอร์นี่ ส่วนเจ้าพระยาฯจะเดินทางตามไปโดยทางบกภายใน 5 วัน ไม่ว่าจะบุตรชายของท่านจะหายป่วยหรือไม่ก็ตาม²⁰ [เข้าใจว่า 5 วันที่กล่าวถึงคงจะเป็นหลังจากที่เบอร์นี่ออกเดินทางไปแล้ว 5 วัน ซึ่งในความจริงการเดินทางโดยทางบกช้ากว่าการเดินทางโดยทางเรือมาก พิจารณาได้จากการเดินทางของเบอร์นี่ ซึ่งออกจากเมืองนครศรีธรรมราช ในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2368 มาถึงกรุงเทพฯที่ปากน้ำเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2368 รวมระยะเวลาการเดินทางประมาณ 20 วัน ส่วนการเดินทางโดยทางบกนั้นใช้เวลาในการเดินทางประมาณ 30 ถึง 35 วัน²¹

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-9.

¹⁹ สวัสดิ์ สุวรรณสวัสดิ์ (แปล), เอกสารของเฮนรี เบอร์นี่ เล่ม 1, (กรุงเทพฯ:กรมศิลปากร, 2514), หน้า 17.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

จากประเด็นดังกล่าวเห็นได้ชัดว่า เจ้าพระยาฯ(น้อย)ตั้งใจจะไม่เดินทางไปพร้อม กับเบอร์นี ซึ่งเป็นผลดีต่อเจ้าพระยาฯในการสืบข่าวความเคลื่อนไหวทัศนคติ และท่าทีของ คณะเสนาบดีผู้เกี่ยวข้องต่อการเดินทางเข้ามาเจรจาในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างไทยกับ อังกฤษ อันจะเป็นประโยชน์ต่อตัวเจ้าพระยาฯในแง่การวางตัวต่อการเจรจาดังกล่าว นอกจากนั้นยังมีข่าวลือเกี่ยวกับตัวเจ้าพระยาฯ และความสัมพันธ์ที่มีกับอังกฤษว่าเจ้าพระยาฯ ทำการติดต่อกับเบอร์นีอย่างลับๆ โดยมีจุดประสงค์จะอิทธิราชบัลลังก์ โดยอาศัยความช่วยเหลือ จากรัฐบาลอังกฤษ ว่ากันว่าเจ้าพระยาฯนั้นเป็นโอรสลับของพระเจ้าตากจึงต้องการชิง ราชบัลลังก์คืน²² ซึ่งการที่เบอร์นีมาถึงกรุงเทพฯโดยลำพัง สร้างความยากลำบากในการ เจรจาท่าความตกลงกับคณะเสนาบดีหลายประการ เนื่องจากฝ่ายคณะเสนาบดีไม่ไว้วางใจ ในการเข้ามาของคณะทูตอังกฤษ

ดังนั้นสิ่งที่เบอร์นีทำได้ในระหว่างที่รอการมาถึงของเจ้าพระยาฯ(น้อย) ก็คือการ ถวายอักษรสาส์นจากข้าหลวงใหญ่ที่ปัก การเจรจาในเรื่องของเชลยพม่าที่ถูกไทยกวาดต้อน มา และการขอความช่วยเหลือจากไทยให้จัดส่งเสบียงอาหารและนาหนะเท่านั้น ส่วนการทำ ความตกลงทางการเมืองและการค้าใดๆ ในรายละเอียดนั้น แม้แต่ตัวเบอร์นีเองก็ยังเห็นว่า ควรจะเริ่มเจรจาต่อเมื่อเจ้าพระยาฯมาถึงแล้วเท่านั้น²³ ซึ่งในระหว่างการรอ คอยเบอร์นีได้พบปะบุคคลสำคัญในราชสำนักไทยตามธรรมเนียมของทูต ซึ่งเบอร์นีก็ได้ใช้ โอกาสนี้ศึกษาลักษณะนิสัย และอำนาจบารมีของเจ้านายเชื้อพระวงศ์ และขุนนางที่เขาต้องเข้าไป เกี่ยวข้องด้วยแต่ละคนอย่างละเอียด อันจะเป็นประโยชน์แก่การเจรจาในเวลาต่อมา อาทิ พระยาจุฬาราชมนตรีและบุตรชายคือราชสีห์ ซึ่งเบอร์นีตระหนักดีว่าบุคคลทั้ง 2 มีความสำคัญ คือทางการค้าในฐานะที่เป็นพ่อค้าของพระเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งยังเป็นบุคคลซึ่งมีอิทธิพล ต่อเจ้าพระยาพระคลังในฐานะที่ปรึกษาของเจ้าพระยาพระคลังอีกด้วย ดังนั้นแม้ว่าในการเจรจา บุคคลทั้ง 2 จะเป็นอุปสรรคในการเจรจาสร้างความคับข้องใจให้แก่เบอร์นีอย่างมากก็ตาม เบอร์นีก็ได้ใช้ทั้งไม้แข็งและไม้อ่อนในการปฏิบัติต่อพระยาจุฬาและบุตรชาย เพื่อมิให้ในการ เจรจาต้องตกเป็นเบี้ยล่างจนเกินไป และพยายามที่จะไม่ล่วงเกินหรือดุดันจนเป็นเหตุขาด

²² สวัสดิ์ สุวรรณสภิตย์ (แปล), เอกสารของเฮนรี เบอร์นี เล่ม 2, หน้า 30.

²³ สวัสดิ์ สุวรรณสภิตย์, เอกสารของเฮนรี เบอร์นี เล่ม 1, หน้า 83.

หมายสร้างควาไม่พอใจแก่บุคคลทั้ง 2 ดังเช่นในกรณีการเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวของคณะทูตฯ เบอร์นี่ได้แสดงความเห็นไว้ว่า "พระยาจุฬาราชมนตรีได้อาตมาเข้ามาแทรกไว้ตรงกลาง ทำให้พระยาพิพัฒน์ต้องพูดผ่านพระยาจุฬาราชมนตรีก่อนจะมาถึงข้าพเจ้า ทั้งๆ ที่ได้ตกลงกันเอาไว้แล้วว่าพระเจ้าอยู่หัวจะรับสั่งแก่ข้าพเจ้าโดยผ่านคนเพียงสองคนเท่านั้น... ลูกชายของพระยาจุฬาราชมนตรีได้พยายามที่จะให้ข้าพเจ้าก้มศีรษะลง และหมอบลงต่ำไม่ให้มองดูองค์พระเจ้าอยู่หัว" ดังนั้นหลังจากการเข้าเฝ้าที่วังกรมหมื่นสุรินทรรค์แล้ว ข้าพเจ้ารู้สึกว่าการจะคัดเตือนคนทั้งสองพอมิให้ขุ่นเคืองกัน และยังได้พยายามจะทำให้คนทั้งสองพอใจ และมีความเป็นมิตรขึ้น เพราะถึงอย่างไรคนทั้งสองก็ยังมีอิทธิพลอย่างมาก" ²⁴

นอกจากนั้นเบอร์นี่ ยังได้พบปะกับพ่อค้าอังกฤษที่เข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯ เพื่อสอบถามและรวบรวมข้อมูลอันเกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคทางการค้าที่พ่อค้าต้องเผชิญ อาทิ นายฮันเตอร์ และนายมัลลอค ซึ่งได้เล่าถึงประสบการณ์ในเรื่องวิธีการดำเนินการค้าในกรุงเทพฯ ตลอดจนข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมของไทย ที่ข้าพเจ้ายังไม่เป็นระเบียบ ไม่มีการกำหนดอัตราที่แน่นอน อันเป็นช่องโหว่ให้เกิดการเบียดบังค่าธรรมเนียมของชนางที่รับผิดชอบ เป็นต้น

ปัญหาเรื่องแรกที่เบอร์นี่เจรจาต่อคณะเสนาบดี คือ การขอให้ ไทยปล่อยเชลยชาวพม่าที่พระยาชุมพร กวาดต้อนมาจากเมืองทวาย และมะริด โดยอ้างว่าการกระทำของพระชุมพรนั้น อาจก่อให้เกิดสงครามระหว่างอังกฤษกับไทยขึ้นได้ ²⁵ ดังเช่นเดียวกับสงครามระหว่างอังกฤษกับพม่าที่เกิดขึ้นในเวลาใกล้เคียงเนื่องมาจากการที่พม่าได้เข้าไปในดินแดนของอังกฤษ และฆ่าหรือจับผู้คนในสังกัดรัฐบาลอังกฤษออกมาก ซึ่งเบอร์นี่ได้อธิบายต่อเจ้าพระยาพระคลังว่า คนพม่าที่อยู่ในทวายและ มะริดหลังจากที่เมืองทั้ง 2 ตกเป็นของอังกฤษแล้วก็ต้องตกเป็นคนของอังกฤษด้วย ²⁶

²⁴ สำนวน สวรรณศักดิ์, เอกสารของเฮนรี เบอร์นี่ เล่ม 1, หน้า 77.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

สิ่งที่เบอร์เนพยายามทำในขั้นแรก คือ ขอให้มีการทราบทุลเรื่องการส่งเชลลพม่าคืนแก่อังกฤษ ต่อพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งนอกจากเบอร์เนนี้จะได้นำปัญหาเรื่องนี้เสนอต่อพระคลัง เพื่อกำหนดต่อพระเจ้าอยู่หัวแล้ว เบอร์เนยังหยิบยกปัญหาเรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการเจรจาระยะแรกกับเจ้านายเชื้อพระวงศ์ที่มีบทบาทในการปกครองและขุนนางอื่นๆ อาทิ วังหน้า เป็นต้น แม้เบอร์เนจะตระหนักดีว่าการขอร้องให้ไทยปลดปล่อยเชลยก็เท่ากับเป็นการทำให้กรุงสยามสูญเสียคนงานไปเป็นจำนวนมากเปล่า ๆ²⁷ ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะทำให้ไทยยอมปล่อยเชลย

อีกทั้งเมื่อเชลยเหล่านี้ถูกกวาดต้อนมาถึงกรุงเทพฯ ก็จะต้องถูกจัดสรรแบ่งปันไปเป็นสมบัติของเจ้านาย และขุนนางอย่างกระจัดกระจาย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เหล่าขุนนางเสนาบดีไม่พอใจและไม่เต็มใจที่จะปลดปล่อยเชลยไป ดังนั้นขั้นตอนในการเจรจาจึงล่าช้าเพราะกว่าจะรวบรวมเชลยทั้งหมดได้ก็ต้องใช้เวลาอย่างมาก ประกอบกับเชลยที่ถูกกวาดต้อนมาต้องมาใช้แรงงาน ทำงานให้แก่ราชสำนักไทย เจ้านาย และขุนนาง บางส่วนก็เจ็บป่วยล้มตายไป เมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการปลดปล่อยเชลยคืนให้อังกฤษ เบอร์เน พบว่าจาก "จำนวนเดิมที่ถูกกวาดต้อนลงมา 1,600 คนในกรุงเทพฯ นี้ เท่าที่หาพบมีไม่เกิน 600 คน ส่วนจำนวนเชลยที่ข่มขืนไปต่าง ๆ พบว่ามี 400 คน แต่คนไทยบอกว่ามีเพียง 200 คน แน่ละคงจะลดจำนวนลงไปมาก เนื่องจากตายไปบ้างแต่ข้าพเจ้าก็หวังว่าคงจะปลดปล่อยเชลยได้ประมาณ 800-1000 คน ก็นับว่าดีแล้ว"²⁸

ประเด็นในการเจรจาเรื่องที่ 2 คือการขอให้ไทยส่งขุนนางออกไปช้เขตเพื่อปักปันเขตแดนระหว่างไทยกับ อังกฤษ บริเวณที่อังกฤษตีได้บนฝั่งตะนาวศรี เบอร์เนคาดหวังจะให้ราชสำนักส่งเสนาบดีคนใดคนหนึ่ง หรืออย่างน้อยก็ส่งผู้แทนที่เป็นที่เชื่อถือได้ออกไปชายแดนสำหรับเพื่อเจรจาดกกลางเรื่องดินแดนต่าง ๆ ซึ่งนอกเหนือจากการตกลงเรื่องเขตแดนแล้วผลที่จะได้รับอันสืบเนื่องจากการตกลงเรื่องดินแดนที่อังกฤษตีได้จากพม่า บริเวณพรมแดนระหว่างไทยกับพม่า นั้น คือข้อตกลงทางการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษผ่านทางด่านพม่า²⁹ ที่อังกฤษมุ่งหวัง

²⁷ ส่วตรี สุวรรณศักดิ์, เอกสารของเฮนรี เบอร์เน เล่ม 1, หน้า 53.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71-72.

จะได้ความปลอดภัยและความสะดวกในการค้าขายของพ่อค้าอังกฤษในบริเวณดังกล่าว ซึ่งข้อตกลงในประเด็นนี้ได้ถูกระบุไว้ในสนธิสัญญาเบอร์นีด้วย

ประเด็นที่ 3 คือแจ้งข่าวเรื่องการบรรเทาอังกฤษกับพม่า และการขอกำลังของไทยทั้งพาหนะและเสบียงอาหารเพื่อไปช่วยอังกฤษ ในระยะที่เบอร์นียังมีความหวังว่าจะสามารถเจรจาขอความช่วยเหลือจากไทยได้ แต่ภายใต้เงื่อนไขของไทยที่จะขอใช้เมืองมะตะบัน และทวายเป็นฐานกำลังความสำคัญสำหรับกองทัพไทยเพื่อใช้เป็นแหล่งสะสมเสบียงในการรบ สำหรับตัวเบอร์นียังคิดว่าคงหวังจะใช้มะตะบันเป็นเครื่องล่อ เพื่อต่อรองกับราชสำนักไทย ส่วนทางราชสำนักไทยนั้นเมื่อสงครามระหว่างอังกฤษกับพม่า เพิ่งจะเริ่มต้นขึ้น ฝ่ายไทยเองก็มีความคิดที่จะเข้ายึดครองมะตะบันเช่นกัน หากว่ากองทัพอังกฤษสามารถเข้าครอบครองได้เสียก่อน การเจรจาในประเด็นนี้จึงยึดเงื่อนไขที่สุดอังกฤษก็สามารถเอาชนะพม่า โดยที่ไทยไม่ทันได้เข้าร่วมสงครามช่วยเหลืออังกฤษแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากในระยะแรกราชสำนักไทยไม่เชื่อว่า อังกฤษจะสามารถเอาชนะพม่าได้ และถึงแม้ว่าจะเอาชนะพม่าได้จริง ราชสำนักไทยก็ไม่เชื่อว่าชัยชนะที่อังกฤษได้รับจะเป็นสิ่งแน่นอน³⁰ ดังนั้นแม้ว่าราชสำนักไทยจะมีที่ท่าเหมือนจะช่วยเหลืออังกฤษ แต่แท้จริงแล้วเป็นเพียงแค่การเข้าระวังและดูแลสุขภาพเท่านั้นเอง ส่วนอังกฤษที่อาศัยความมั่นใจว่าคงไม่ได้รับความช่วยเหลือใดๆ จากไทยอย่างแน่นอน อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากมะตะบัน มะริด และทวาย ก็เกิดความรู้สึกเสียตายเกินกว่าที่จะปล่อยให้ไทยครอบครองไปอย่างง่ายๆ และหวังจะใช้ดินแดนดังกล่าวเป็นรัฐกันชนระหว่างไทยกับพม่า เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต การเจรจาในเรื่องนี้ที่ท้ายที่สุดก็ตกไป

เจ้าพระยานครฯ(น้อย) มาถึงกรุงเทพฯ ในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2369 แต่การเจรจาอย่างจริงจังก็ยังมีได้เริ่มขึ้น เสนาบดีและขุนนางสำคัญฝ่ายไทยที่เกี่ยวข้องในการเจรจาดังนี้ประกอบด้วยกรมหมื่นสุนทรวิชัย ทรงกำกับกรมท่าและกรมมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่ดูแลควบคุมการค้าและการต่างประเทศในรัชกาลที่ 3³¹ ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าคณะเสนาบดี

³⁰ D.G.E. Hall, Henry Burney: A Political Biography, หน้า 42.

³¹ สวัสดิ์ สุวรรณสถิต(แปล), เอกสารของเฮนรี เบอร์นี เล่ม 1, หน้า 73.

ในการเจรจาครั้งนี้ เจ้าพระยาพระคลัง(ดิศ บุนนาค) พระยาศรีพิพัฒน์(ทัต บุนนาค) เจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) และขุนนางในกรมพระคลังที่สำคัญ ได้แก่พระยาจุฬาราชมนตรีราชสีสุกรี(บุตรชายพระยาจุฬาราชมนตรี) พระยาพิพัฒน์ (ขุนนางซึ่งรักษาตำแหน่งแทนพระยาไกรของวังหน้า คือ กรมหมื่นสัทธิผลเสวย)³² และลาม

ขั้นตอนในการเจรจาอันนำมาสู่การทำสนธิสัญญาเริ่มขึ้นอย่างจริงจังเมื่อเบอร์น็เสนอบันทึกฉบับที่ 19 ซึ่งแจ้งถึงสิ่งต่างๆ ที่อังกฤษต้องการจากสยาม บันทึกฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงระบบการค้าที่คนในบังคับอังกฤษต้องเผชิญในไทยที่อังกฤษเห็นว่าข้อบกพร่องควรจะได้รับแก้ไข³³ ต่อคณะเสนาบดีแห่งราชอาณาจักรสยามลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1826 ซึ่งมีใจความโดยสรุปดังนี้ คือเบอร์น็ขอให้ไทยอนุญาตให้พ่อค้าชาวอังกฤษเข้ามาทำการค้าขายและเข้าบ้านสำหรับอยู่อาศัยตั้งที่เป็นอยู่แล้วในขณะนั้น และทำการค้าขายได้เป็นอิสระและปลอดภัยกว่าแต่ก่อน และยินดีจะตอบแทนไทยให้เท่าเทียมกันเพื่อเป็นการรักษามิตรภาพระหว่างอังกฤษกับไทย เบอร์น็ขอให้ไทยงดเว้นการบุกรุกแคว้นมลายู ซึ่งส่งผลให้พลเมืองมลายูอพยพเข้าไปอยู่ในดินแดนของอังกฤษในบีนัง มะละกา หรือสิงคโปร์ จนให้เกิดความเดือดร้อน ทำลายความสงบและการค้าของอาณานิคมเหล่านั้น ซึ่งเบอร์น็ได้ให้ข้อเสนอที่สำคัญ 3 ประการคือ³⁴

1. อังกฤษไม่อาจจะยินยอมให้ไทยเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเประ และสลังงอร์ ทั้งนี้สืบเนื่องจากฮอลันดาได้ยกสิทธิต่าง ๆ ในอาณานิคมนั้นให้แก่อังกฤษ
2. อังกฤษจะไม่เข้าครอบครองไทรบุรี และสัญญาว่าจะบังคับให้เจ้าพระยาไทรบุรีส่งส่วยบุหงามาสาให้แก่ไทยทุกๆ 3 ปี และเงินรายปีละ 4,000 เหรียญสเปน หากไทยยอมให้เจ้าพระยาไทรบุรี กลับมาปกครองไทรบุรีดั้งเดิม พร้อมทั้งยอมถอนทัพออกจากไทรบุรีด้วย
3. อังกฤษสัญญาจะไม่เข้าครอบครองรัฐกลันตัน และตรังกานู หากไทยสัญญาว่าจะไม่บุกกรุกรัฐทั้ง 2 โดยอังกฤษจะป้องกันมิให้เจ้าผู้ครองแคว้นทั้ง 2 หลีกเลียงการส่งส่วยบุหงามาสาแก่ไทยตามธรรมเนียม

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 200.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 210.

ส่วนเรื่องการค้าขายระหว่างไทยกับอังกฤษ เนื่องจากพ่อค้าไทยได้รับอนุญาตให้ซื้อ
 ชาติอิสระที่เมืองท่าของอังกฤษที่สิงคโปร์ มะละกา และปีนัง เบอร์นจึงขอให้ไทยจัดเก็บ
 ภาษีใหม่ให้เหมาะสมโดยชาวอังกฤษไม่ได้ขอออกเว้นภาษีแต่อย่างใด และขอสิทธิในการซื้อ
 การขายตามแต่จะพอใจในกรุงเทพฯ เพราะไม่มีใครกล้าซื้อขายสินค้ากับพ่อค้าอังกฤษก่อน
 ได้รับอนุญาตจากเจ้าพระยาพระคลัง ซึ่งเจ้าพระยาพระคลังและขุนนางชั้นรองๆ ของท่าน
 ก็ทำการค้าขายโดยกำหนดราคาซื้อขายที่ไม่เป็นธรรม โดยให้ราคาซื้อที่ต่ำกว่าเป็นจริงส่วน
 สินค้าที่จะขายก็จะขายในราคาที่สูงกว่าราคาในท้องตลาด ถ้าพ่อค้าอังกฤษหรือพ่อค้าอินเดียไม่
 ยอมรับราคาที่ท่านเสนอให้ ท่านก็ไม่ยอมให้มีการดำเนินการค้าขายกับพ่อค้ารายอื่น ๆ เลย
 โดยเฉพาะถ้าเป็นสินค้าที่ท่านต้องการซื้อขายด้วยแล้วจึงไม่มีใครกล้าเข้ามาค้าขายด้วยเบอริน
 เสนอวิธีการค้าขายกับอังกฤษที่มีเสรีกว่า และระบบการเก็บภาษีที่ให้ประโยชน์กว่าแบบเดิมที่
 ไทยใช้อยู่ ในด้านการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ไทยเรียกเก็บอย่างไม่มีระบบไม่ว่า
 เป็นภาษีขาเข้า-ขาออก ค่าท่าเรือ ค่าระวางการทั้งสมอ ค่าเช่าสำเภไทยขนถ่ายสินค้า
 ออกไปนอกสันดอน ค่าเสบียงดูแลการส่งของที่มีการทุจริตกันมาก ซึ่งทำให้การค้าและราย
 ได้ของสสามลดน้อยและตกต่ำลง มีสาเหตุมาจากความชั่วร้ายของพวกขุนนางของรัฐบาล
 เป็นผู้ก่อให้เกิด ดังนั้นเบอรินจึงได้เสนอแนวทางในการดำเนินการค้าขายและการจัดเก็บภาษี
 สำหรับการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษ 8 ประการดังนี้

1. เมื่อเรือของอังกฤษและเรืออินเดียทุกลำที่เข้ามาถึงกรุงเทพฯ ผู้บังคับการเรือต้องนำราย
 การสินค้าทั้งหมด พร้อมรายชื่อลูกเรือ ผู้โดยสารและอาวุธ แสดงต่อพระคลัง หากพระคลัง
 ตรวจพบรายการใดที่ไม่ถูกต้องตามที่ผู้บังคับการเรือเสนอไป พระคลังมีสิทธิยึดสินค้าที่ไม่ได้
 ระบุในรายการนั้นได้

2. ขอให้คิดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าภาษีสินค้า-เข้าออกในอัตราเดียว เป็นจำนวน
 เงิน 1,500 บาทต่อความกว้างทุก ๆ 1 ฟาซอม

3. ขอให้ลดค่าธรรมเนียมแก่เรือที่เข้ามาค้าขายเป็นครั้งที่ 2, 3 และ 4 ภายในระยะเวลา
 เวลา 12 เดือน ตามอัตราที่เหมาะสม และงดเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับเรือที่จ้าง
 มาเพื่อขนถ่ายสินค้าจากเรือใหญ่นอกสันดอน

4. ขอให้พ่อค้าอังกฤษหรือพ่อค้าอินเดียมีสิทธิเต็มที่ในการขายสินค้าตามแต่จะพอใจ วิธี
 การบังคับให้พ่อค้าอังกฤษค้าขายตามเงื่อนไขของพ่อค้าพระเจ้าอยู่หัวเป็นการอยู่ดี

5. ขอให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำหรับการตรวจซึ่งสินค้าพร้อมกำหนดอัตราค่าป่วยการ
 ตายตัวต่อเกวียนหรือหาบ

6. เมื่อเรือเดินทางมาถึงปากน้ำขอให้อัดเฉพาะดินปืนและลูกกระสุนเท่านั้นเพราะการย้ายปืนสร้างความเสียหายให้แก่พ่อค้าอังกฤษ

7. ในกรณีเกิดการฟ้องร้องเรื่องหนี้สินหรืออื่น ๆ ให้พ่อค้าอังกฤษยื่นฟ้องต่อพระคลัง

8. ให้เรือน้อยใหญ่ชักธงอังกฤษและพ่อค้าอังกฤษทุกคนมีสิทธิเสรีที่จะทำการค้าขายกับหัวเมืองไทยทุกแห่ง³⁵

หลังจากที่เบอร์นีได้เสนอนั้นถึงฉบับที่ 19 ต่อคณะเสนาบดีเพื่อทูลเกล้าถวายแด่พระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงวินิจฉัย ทรงมีพระราชบัญชาต่อคณะเสนาบดี สรุปความได้ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องรัฐมลายุทางใต้ ในส่วนของรัฐกลันตันและตรังگان ราชสำนักถือว่ารัฐทั้ง 2 เป็นประเทศราชของไทยอย่างแน่นอน ส่วนเปรักไทยถือว่าเป็นเมืองขึ้นที่ได้รับผลประโยชน์จากสยามอยู่ การที่สลังงอที่ชาวอังกฤษอ้างว่าเป็นเมืองขึ้นของตนนั้นยกทัพมาตี เปรัก สยามจำเป็นต้องยกทัพไปปราบปราม เพื่อมิให้สลังงอทำการเช่นนั้นต่อเปรัก ซึ่งเรื่องนี้หากอังกฤษส่งราชสาส์นเช่นหลานของราชาสลังงอ ซึ่งเข้ามารุกรานเปรักให้ออกไปจากเปรัก ไทยก็จะไม่ส่งกองทัพขึ้นไปเช่นกันส่วนรัฐมลายุอื่น ๆ ที่มิได้เป็นเมืองขึ้นของไทย หากแต่ว่าเคารพนับถือค้าขายกันด้วยดีแล้ว ไทยก็ไม่ปรารถนาที่จะรุกรานรัฐเหล่านั้น³⁶ ในส่วนของเจ้าพระไทรบุรี (ปะแงร์) ไทยเห็นเป็นเรื่องภายใน และขอให้อังกฤษล้มเลิกความคิดที่จะนำเจ้าพระไทรบุรี (ปะแงร์) กลับมาปกครองไทรบุรีดั้งเดิม

2. ปัญหาเรื่องการค้า แยกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

2.1 เรื่องของอัตรากារจัดเก็บภาษี ตามอตราที่เบอร์นีเสนอมานั้นทรงโปรดให้ปรึกษาและทำความเข้าใจกันในรายละเอียดกับพระคลัง และคณะเสนาบดี

2.2 เรื่องของวิธีการค้าขายของพ่อค้าอังกฤษในสยาม ซึ่งเบอร์นีขอให้พ่อค้าอังกฤษสามารถซื้อขายได้ตามลำพังตามความพอใจโดยไม่ต้องผ่านเจ้าหน้าที่ของทางการ ร.3 ทรงเห็นควรให้มีการค้าขายผ่านพระคลัง หรือแจ้งให้พระคลังทราบเพื่อป้องกันการฉ้อโกงที่อาจนำมาซึ่งการทะเลาะวิวาท ระหว่างพ่อค้าอังกฤษที่หลงไปค้าขายกับคนเลว

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 216-217.

³⁶ ส่วตรี สุวรรณสถิตย์, เอกสารของเฮนรีเบอร์นี เล่ม 2 , หน้า 46-47.

2.3 ปัญหาเรื่องการยึดดินและดินปนของเรือสินค้าที่เข้ามาค้าขายไว้ที่ปากน้ำนั้นพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะเกี่ยวข้องกับธรรมเนียมโบราณของไทยที่มีอาจเปลี่ยนแปลงให้ผิดแปลกไปจากธรรมเนียมได้ และการยึดดินปนไม่เกี่ยวข้องกับการค้าขาย ดังนั้นหากอังกฤษเข้ามาค้าขายด้วยมิตรไมตรี ก็ขอให้ผู้บังคับการเรือทั้งหลายฝากปัน กระสุน และลูกปืนไว้ตามธรรมเนียม เพื่อความปลอดภัยมั่นคงของราชอาณาจักรไทย³⁷

เมื่อพิจารณาจากข้อเรียกร้องของเบอร์นีที่ต่อไทยนั้นแท้จริงแล้วจุดมุ่งหมายหลักของอังกฤษมีอยู่ประเด็นเดียวคือการพยายามรักษาผลประโยชน์ของพ่อค้าอังกฤษที่มีอยู่ในการค้าระหว่างไทยและหัวเมืองประเทศราชทางใต้ของไทย กับการค้าของอังกฤษในบริติช เซตรตส์ เซดเทิลเมนต์อันได้แก่ปีนัง สิงคโปร์ มะละกา เป็นสำคัญ เนื่องจากการขยายอำนาจทางการเมืองของไทยตามวิถีทางของรัฐจารีตแบบโบราณ ส่งผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ทางการค้าของอังกฤษด้วย ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่อังกฤษต้องหาทางเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในรัฐมลายูทางใต้ที่มีความเกี่ยวข้องกับไทย อันเป็นแหล่งที่มาแห่งผลประโยชน์ของอังกฤษในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อผลประโยชน์ทางการค้าของอังกฤษตามรูปแบบการค้าเสรี ด้วยเหตุนี้อังกฤษจึงหาทางยุติการขยายอำนาจของไทยในรัฐมลายูทางใต้ของไทย รวมทั้งพยายามแทรกแซง โดสการเข้าไปให้ความช่วยเหลือเพื่อขยายบทบาท และอิทธิพลของอังกฤษเหนือรัฐมลายูที่มีความเกี่ยวข้องกับไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเรียกร้องที่เบอร์นี เสนอต่อคณะเสนาบดี ทั้งกรมไทรบุรี เประ กลันตันและตรังกานู ตลอดจนการขอปรับปรุงระเบียบวิธีการค้าของไทยก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการค้าของพ่อค้าอังกฤษที่ทำการค้าขายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหลักทั้งสิ้น เพื่อให้พ่อค้าอังกฤษสามารถค้าขายได้โดยปราศจากอุปสรรคและเงื่อนไขใดๆ ทั้งทางการเมืองและการค้า

ส่วนราชสำนักไทยนั้นก็พยายามปกป้องสิทธิของคนเหนือรัฐมลายูทางใต้อย่างไทรบุรี เประ กลันตัน และตรังกานู นอกจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ไทยจะได้รับจากรัฐเหล่านั้นในฐานะประเทศราช ทั้งจากบรรณาการ ส่วย และกำลังไพร่พลแล้ว สิ่งหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งคือเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของไทยซึ่งไม่อาจยอมให้อังกฤษเข้ามาแทรกแซงกิจการในรัฐเหล่านี้แทนที่ไทยได้

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

สำหรับประเด็นทางการค้าที่เบอร์นีเสนอมานั้น ยังเป็นเรื่องที่ใหม่มากสำหรับราชสำนักไทยที่มีความคุ้นเคยกับการค้าแบบผูกขาด ดังนั้นข้อเสนองานของเบอร์นีจึงดูเสมือนเป็นเรื่องแปลกสำหรับราชสำนักไทยที่ไม่อาจยอมรับได้ เนื่องจากรายได้หลักทางหนึ่งของรัฐไทยในขณะนั้นคือการผูกขาดการค้าโดยเฉพาะการค้าต่างประเทศ ซึ่งทำรายได้มหาศาล การปล่อยให้เกิดการค้าเสรีตามทฤษฎีของอังกฤษ เป็นสิ่งที่อยู่เหนือประสบการณ์ของราชสำนักไทย แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีความสามารถทางการค้าแต่ก็ไม่ใช่การค้าในรูปแบบการค้าเสรีอย่างอังกฤษ หากทว่าเป็นการค้าในลักษณะผูกขาด ดังนั้นแม้พระองค์จะโปรดให้มีการค้าอย่างกว้างขวางในไทย แต่ก็ไม่ได้ทรงก้าวหน้าไปไกลถึงขั้นการค้าเสรีอย่างที่อังกฤษต้องการ ดังนั้นภายหลังจากที่เบอร์นีได้รับทราบคำตอบจากไทยแล้ว เบอร์นียังคงยึดมั่นในแนวทางตามข้อเรียกร้องเดิม ดังจะพิจารณาได้จากร่างสัญญาระหว่างไทยกับอังกฤษฉบับแรก ที่เบอร์นีเสนอต่อคณะเสนาบดี

ร่างสนธิสัญญาระหว่างไทยกับอังกฤษฉบับแรกที่เบอร์นีเสนอต่อคณะเสนาบดีไทย มีรายละเอียดซึ่งเป็นข้อเรียกร้องตามความต้องการของอังกฤษ ดังนี้

มาตรา 1 จะให้สิทธิสันติภาพถาวร มิตรภาพและความเข้าใจอันดีระหว่างชาติอังกฤษและชาติสยาม

มาตรา 2 กองทหารและประชาชนในบังคับของรัฐบาลอังกฤษ และไทยจะไม่รุกรานหรือยึดครองหรือรบกวนความสงบสุขรัฐใดรัฐหนึ่งในแหลมมลายู

มาตรา 3 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงสยามให้เกียรติแก่อังกฤษอย่างสูง โดยการยอมให้อังกฤษเข้าช่วยเหลือเจ้าเมืองไทรบุรี เพื่อให้เจ้าเมืองไทรบุรีได้กลับมาปกครองไทรบุรีดั้งเดิมพร้อมปลดปล่อยครอบครัวเจ้าเมืองไทรบุรีทั้งหมด ตลอดจนประชาชนที่อพยพออกจากไทรบุรีให้ได้กลับไปบ้านเมืองของตน อีกทั้งให้ถอนทหาร และประชาชนชาวสยามออกจากไทรบุรี และสัญญาว่าจะไม่ยกกองทัพเข้ายึดครองหรือทำลายความสงบสุขของไทรบุรีด้วยวิธีใดๆ ทั้งสิ้น

มาตรา 4 รัฐบาลอังกฤษสัญญาว่าจะไม่เข้าครอบครองไทรบุรีเช่นกัน และจะจัดการให้เจ้าเมืองไทรบุรีส่งเงินจำนวน 4,000 เหรียญสเปนมาถวายพระเจ้ากรุงสยามเป็นประจำทุกปี พร้อมบุหงามาศเป็นบรรณาการทุก ๆ 3 ปี

มาตรา 5 คนในบังคับอังกฤษและคนในบังคับไทยมีเสรีภาพโดยเด็ดขาดในการค้าขาย

มาตรา 6 เรือทุกชนิดของไทยจะได้รับสิทธิคุ้มครองจากอังกฤษ และได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าไปในท่าเรือทุกแห่งที่เป็นของรัฐบาลอังกฤษในอินเดีย

มาตรา 7 เรือของอังกฤษรวมทั้งทรัพย์สินที่เป็นของคนในบังคับอังกฤษจะได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าไปในท่าเรือกรุงเทพฯ และท่าเรืออื่น ๆ ที่เป็นของสยามโดยจะต้องเสียภาษี ตามอัตราที่กำหนดไว้ในบทผนวก

มาตรา 8 การค้าขายระหว่างเกาะปรินซ์ออฟเวลส์มะละกา สิงคโปร์ซึ่งเป็นของอังกฤษกับรัฐทั้งหลายทางใต้ของสยามได้แก่ สงขลา พัทลุง ปัตตานี ภูเก็ต และอื่น ๆ จะได้รับความสะดวกและอิสรภาพอย่างไม่มีอุปสรรคใด ๆ

มาตรา 9 ขอให้พระเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงสยามแต่งตั้งข้าราชการ ในตำแหน่งสูงออกไปหาเรือกับนายทหารอังกฤษที่वास มะริด เพื่อตกลงเรื่องอาณาเขตชายแดน ระหว่างเมืองขึ้นของอังกฤษกับสยาม เพื่อความสะดวกในการติดต่อค้าขาย

มาตรา 10 ขอให้พ่อค้าอังกฤษ มีอิสระที่จะเข้าบ้านหรือโกดัง และดำเนินการค้าขายในอาณาเขตของสยามได้ด้วยความมั่นใจในความปลอดภัย

มาตรา 11 ให้คนในบังคับอังกฤษ และ สยาม ได้รับสิทธิจากกฎหมายของประเทศ ที่ตนอาศัยอยู่ และ หากคนในบังคับอังกฤษ หรือสยามมีข้อฟ้องร้องเกี่ยวกับเรื่องหนี้สิน และอื่น ๆ ก็ให้ยื่นคำร้องต่อข้าราชการของประเทศนั้น ซึ่งจะต้องเรียกตัวผู้ต้องหามาซักถามหากมีความผิดจริงก็ให้ตกลงคดีใช้หนี้ตามสมควร

มาตรา 12 หากคนในบังคับอังกฤษ และสยามต้องการเดินทางออกจากดินแดนของสยามหรืออังกฤษก็ตาม ก็ให้ผู้นั้นได้รับอนุญาตให้เดินทางออกไปพร้อมด้วยทรัพย์สินอย่างไม่มีอุปสรรคใด ๆ

มาตรา 13 ขออย่าให้พระเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงสยาม อนุญาตให้คนยุโรปในบังคับอังกฤษตั้งบ้านเรือนในสยาม โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพญา ข้าหลวงใหญ่เสียก่อน

มาตรา 14 หากว่าเรือของอังกฤษ หรือคนในบังคับอังกฤษตกอยู่ในภาวะเสียหายในท่าเรือแห่งใดที่เป็นของสยาม ขอให้ไทยให้ความช่วยเหลือเพื่อซ่อมแซมเรือดังกล่าว และหากว่าเรืออังกฤษเกิดอับปางขอให้ไทยช่วยกู้ทรัพย์สินซึ่งก็ได้จากเรือที่อับปางคืนแก่เจ้าของ และหากเรือไทยตกอยู่ในภาวะเช่นเดียวกัน อังกฤษจะให้ความช่วยเหลือแก่เรือไทยทุกประการ

มาตรา 15 ขอให้มิตรภาพของทั้ง 2 ฝ่ายยั่งยืนและสัญญานี้มีทั้ง 15 ข้อร่างขึ้นเป็น 2 ชุดคือภาษาไทยฉบับหนึ่ง ภาษาอังกฤษอีกฉบับหนึ่ง

ภาคผนวกของสัญญาซึ่งกำหนดอัตราภาษีที่ต้องเสียที่กรุงเทพฯ และเมืองท่าอื่นๆ ของสยาม

1 เมื่อเรืออังกฤษมาถึงนอกสันดอน ผู้บังคับการเรือมอบรายการแสดงสินค้า และรายชื่อลูกเรือพร้อมผู้โดยสารทั้งหมดกับรายการปืนและกระสุนปืน ให้แก่นายด่านที่ปากน้ำหรือท่าเรือ

2 ให้นายด่านที่ปากน้ำหรือท่าเรือ ส่งคนนำร่องและล่ามมาชี้จุดที่จอดเรือ ณ ด่านเก็บภาษี

3 ให้เจ้าหน้าที่ปากน้ำหรือท่าเรือ ชี้ตรวจเรือนำปืนและกระสุนมาเก็บไว้บนบก ก่อนจะอนุญาตให้เรือเดินต่อไป

4 ก่อนที่เรือจะเข้าเมือง ให้เจ้าหน้าที่ไทยไปตรวจวัดความกว้างของปากเรือ

5 กำหนดอัตราค่าปากเรือดังนี้

ให้เรือจ่าย 1,500 บาท ต่อความกว้าง 1 ฟาซอมตามวิธีวัดของไทยเป็นอัตราเดิษาแทนที่จะเสียค่าท่าเรือ ค่าทอดสมอ ค่าภาษีขาเข้า ขาออก ค่าของขวิญตลอดจนภาษีอื่น ๆ ที่เคยเสีย และหากเรือดังกล่าวกลับเข้ามาค้าขายอีกเป็นครั้งที่ 2, 3, 4 ในปีเดียวกัน ก็ให้เรียกเก็บ ภาษีเพียงฟาซอมละ 1,000 บาท

6 เมื่อเรือเสียภาษีในอัตราที่กำหนดแล้ว ขอให้มิเสรีภาพเต็มที่ในการซื้อขายตามพอใจกับขอให้มีการกำหนดค่าจ้างเสมียนหรือคนชั่งของในอัตราตายตัวต่อหัวหรือต่อเกวียน และหากเรือไม่สามารถบรรทุกสินค้าทั้งหมดออกจากตัวเมืองได้ อังกฤษขออนุญาตจ้างเรือเล็ก หรือสำเภานสินค้าที่เหลือไปส่งเรือใหญ่อกสันดอน โดยไม่ต้องเสียภาษีอีก

7 เมื่อเรือพร้อมออกเดินทาง ให้ผู้บังคับการเรือมาพบเจ้าพระยาพระคลังเพื่อขอใบผ่านท่าเรือ

8 เมื่อเรือเดินทางกลับมาที่ปากน้ำ ต้องให้เจ้าหน้าที่ที่ด่านภาษีปากน้ำตรวจบนเรืออีกครั้งพร้อมคนอาวุธและกระสุน

9 หากผู้บังคับการเรือล่าไค หรือพ่อค้าชาวยุโรป หรือพ่อค้าเอเชียในบังคับอังกฤษคนใดทำผิดกฎดังกล่าว ให้ผู้นั้นได้รับโทษตามกฎหมายของสยาม

10 การกำหนดอัตราค่าภาษีแต่ละท่าเรือ อาจจะลดอัตราส่วนลงได้แต่ต้องแจ้งให้รัฐบาลอังกฤษทราบ คนอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษ ต้องทำตามกฎหมาย และข้อบังคับที่ระบุนี้

11 เมื่อเรืออังกฤษได้เสียภาษีตามอัตราสูงที่ได้กำหนดไว้ที่กรุงเทพฯ แล้วครั้งหนึ่งจะได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าไปยังท่าเรือใด ๆ ก็ได้ในสยามเพื่อซื้อสินค้าให้ได้ครบถ้วน โดยไม่ต้องเสียภาษีเพิ่มอีก³⁸

หลังจากที่เบอร์นีย์ได้เสนอร่างสัญญาฉบับแรก ต่อคณะเสนาบดีตามหลักการเดิมที่เบอร์นีย์ได้เขียนเป็นข้อเสนอดังกล่าวแล้วครั้งหนึ่ง แน่ใจว่าคำตอบที่เบอร์นีย์ได้รับจากคณะเสนาบดีไทยก็ยังคงยืนหยัดบนข้อโต้แย้งเดิมเช่นกัน ดังจะศึกษาได้จากร่างสัญญาครั้งแรกที่คณะเสนาบดีเสนอต่อเบอร์นีย์ลงวันที่ 19 เมษายน 1826 ซึ่งมีใจความสำคัญดังนี้

มาตรา 1 ชาวอังกฤษและชาวสยามจะเป็นมิตรที่ซื่อสัตย์และจริงใจไม่กระทำการสิ่งใดที่เป็นการรุกรานทั้งสิ้น

มาตรา 2 ประเทศที่เป็นเมืองขึ้นของอังกฤษทั้งหมดสยามจะไม่รุกรานและประเทศที่เมืองขึ้นของสยามทั้งหมดอังกฤษก็จะไม่รุกรานเช่นกัน

มาตรา 3 หากประเทศซึ่งเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษรุกรานสยาม ชาวสยามจะไม่ได้ตอบโต้แต่จะแจ้งให้ประเทศสยามได้รู้ก่อนสยามจะสอบสวนอย่างสุจริตและลงโทษตามความผิดนั้น

มาตรา 4 ประเทศทั้งปวงที่เป็นเมืองขึ้นของสยาม และประเทศทั้งปวงที่เป็นเมืองขึ้นของอังกฤษจะเป็นมิตรต่อกัน ทั้งอังกฤษและสยามจะไม่เห็นแก่รัฐเล็กๆ แต่จะเห็นแก่มิตรภาพระหว่างอังกฤษกับสยามมากกว่า

มาตรา 5 หากพ่อค้าอังกฤษจะเข้ามาทำการค้าขายในสยามหากทำตามธรรมเนียมของสยามแล้ว สยามจะให้ความช่วยเหลือคุ้มครอง และอนุญาตให้ซื้อขายโดยสะดวกป้องกันและทำการเรียกใช้หนี้จากโจรผู้ร้าย ถ้าหากพ่อค้าสยามไปค้าขายในประเทศอังกฤษ หรือรัฐที่ขึ้นต่ออังกฤษหากปฏิบัติตามธรรมเนียมอังกฤษแล้ว อังกฤษก็จะให้ความช่วยเหลือ และอนุญาตให้ซื้อขายโดยสะดวก ป้องกันและทำการเรียกใช้หนี้จากโจรผู้ร้ายให้เช่นกัน

มาตรา 6 ถ้าพ่อค้าไม่ว่าจะเป็นชาวสยามหรืออังกฤษ ไปทำการค้าขายกับรัฐซึ่งตนไม่เคยทำการค้าขายมาก่อน ต้องขออนุญาตจากข้าหลวงของประเทศฝายนั้น ๆ หากข้าหลวงไม่อนุญาตให้ค้าขาย ก็ต้องไม่ไปค้าขายในรัฐนั้นอีก

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71-77.

มาตรา 7 ถ้าพ่อค้าไม่ว่าสยามหรืออังกฤษ ไปซื้อหาในในประเทศหรือรัฐที่ขึ้นต่อประเทศนั้น ๆ ก็ตามให้จ่ายภาษีการค้า และทำตามธรรมเนียมของประเทศนั้น และหากมีเรื่องฟ้องร้องก็ให้ไปฟ้องร้องต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายยุติธรรม โดยตกลงใช้กฎหมายของประเทศที่ไปเกิดคดีนั้น ถ้าหากพ่อค้าสยาม หรืออังกฤษไปซื้อหาโดยไม่ได้ถามว่าคนที่ติดต่อซื้อขายด้วยเป็นคนดีหรือเลว หากพบคนเลวนำทรัพย์สินหลบหนีไปแล้วเจ้าหน้าที่ตามตัวไม่พบ พ่อค้าก็จะไม่เอาผิดกับเจ้าหน้าที่สยามหรืออังกฤษ เพราะความผิดอยู่ที่ตัวพ่อค้าเอง

มาตรา 8 ถ้าพ่อค้าไม่ว่าจะเป็นชาวสยามหรืออังกฤษไปซื้อหาในประเทศอังกฤษ หรือ สยามต้องการโกดังสำหรับเก็บสินค้า ข้าราชการของสยาม และอังกฤษต้องช่วยดูแล ถ้าหากพ่อค้าประสงค์จะนำทรัพย์สินบรรทุกลงเรือเล็กหรือใหญ่ หรือขออนุญาตกลับประเทศไม่ว่าเวลาใดก็ตามก็จะได้รับอนุญาตให้กลับโดยสะดวก

มาตรา 9 หากเรือของพ่อค้าสยามหรืออังกฤษ เกิดเสียหายหรืออับปางไม่ว่าจะเป็นในอังกฤษหรือสยามก็ตาม เจ้าหน้าที่ อังกฤษ หรือ สยาม ต้องช่วยเหลือจนกว่าจะเรียบร้อยและจัดทำรายการทรัพย์สินที่รวบรวมมาได้ คืนให้ผู้บังคับบัญชาเรือ ผู้ซึ่งจะให้รางวัลแก่ผู้ที่รวบรวมทรัพย์สินมาได้ตามความยุติธรรม

มาตรา 10 หากรัฐบาลสยาม ประสงค์จะแต่งตั้งทูตไปยุโรป หรือเบงกอลก็ตาม ชาวอังกฤษจะให้การต้อนรับในลักษณะที่ถูกต้องเหมาะสม

มาตรา 11 ตามธรรมเนียมของสยามเกี่ยวกับการค้าต่างประเทศทั้งหมด เรื่องซึ่งประสงค์จะเข้ามาค้าขายที่กรุงเทพฯ ต้องทอคสมอยู่นอกสันดอนก่อนและให้ผู้บังคับบัญชาเสนอรายงานต่อข้าหลวงปากน้ำ ว่ามาจากประเทศใด มีจุดมุ่งหมายใด พร้อมทั้งรายชื่อลูกเรือ รายการปืน ปืนใหญ่ ดินปืน กระสุน อาวุธทุกชนิด และบัญชีสินค้าทั้งหมดในเรือ เสร็จแล้วข้าหลวงฯ จะส่งคนนำร่อง และลำน ไปนำเรือมาจอดทอดสมอ ณ ตอนล่างของด่าน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ขึ้นไปตรวจเรือ จากนั้นข้าหลวงจึงจะส่งรายงานมายังพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อขออนุญาตให้เรือแล่นเข้ามาถึงกรุงเทพฯ ได้ โดยปืน ดินปืน และกระสุนทั้งหมด ต้องฝากไว้ที่ปากน้ำ เมื่อเรือเข้ามาถึงกรุงเทพฯ แล้ว เจ้าหน้าที่จะลงไปตรวจเรือ และวัดความกว้าง ถ้าพ่อค้าประสงค์จะซื้อหาหรือบรรทุกสินค้าก็ให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้รับรู้ทุกอย่าง เจ้าหน้าที่จะเก็บภาษีสินค้าขาเข้าขาออกตามพิกัดที่ตั้งไว้ และเก็บค่าทอดสมอ ค่าท่าเรือตามขนาดของเรือและตามปริมาณสินค้าของเรือเมื่อพ่อค้าได้ซื้อหา และเสียภาษีแล้วประสงค์จะเดินทางกลับต้องยื่นขอใบผ่านจากพระคลังก่อนจึงจะสามารถออกเดินทางไปได้ เมื่อมาถึงปากน้ำต้องยื่น

ใบผ่านให้ข้าหลวงที่ปากน้ำ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ขึ้นไปตรวจเรือ และคืนปืน ดินปืน และกระสุนให้เรือจึงจะออกไปได้ ซึ่งเรือทุกลำต้องปฏิบัติตามนี้ ถ้าผู้บังคับเรือลำใดไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว จะถูกลงโทษตามกฎหมายสยาม^{๓๐}

เมื่อพิจารณาจากทั้งร่างสัญญาที่เบอร์นีเสนอต่อคณะเสนาบดีไทย และร่างสัญญาที่คณะเสนาบดีไทยเสนอต่อเบอร์นี จะพบว่าต่างฝ่ายต่างก็ยึดมั่นถือมั่นในความคิดเดิมของตนอยู่ดี ในขณะที่เบอร์นีเสนอมาตราต่างๆ ในทำนองเดียวกับที่เคยยื่นข้อเสนอก่อนต่อไทย และก็ถูกรับปฏิเสธกลับมาแล้วครั้งหนึ่งเบอร์นียังไม่เปลี่ยนแนวทางในการนำเสนอจากเดิม ในขณะที่ไทยก็ยังยึดเจตนารมณ์เดิม อีกทั้งยังระบุชัดเจนมากกว่าเดิมยิ่งขึ้น ดังจะพิจารณาได้จาก มาตราที่ 11 ซึ่งระบุวิธีการค้าขายของไทย อันเป็นธรรมเนียมมาแต่โบราณ โดยละเอียดทั้งยังชี้ชัดแจ้งด้วยว่าเรือต่างชาติทุกลำต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของไทย ลักษณะการชี้แจงดังกล่าวเป็นไปเพื่อตอกย้ำถึงระเบียบวิธีการค้าต่างประเทศ ที่ไทยใช้ปฏิบัติต่อพ่อค้าต่างชาติที่เข้ามาค้าขายกับไทย การแจกแจงวิธีการค้าดังกล่าวเป็นความพยายามของราชสำนักไทยที่ต้องการให้อังกฤษเข้าใจธรรมเนียมปฏิบัติ อันเป็นลักษณะของการค้าขายกับต่างประเทศของไทยที่มีความแตกต่างจากวิธีการค้าของอังกฤษ ซึ่งหากอังกฤษต้องการค้าขายกับไทย ก็ควรที่จะปฏิบัติตามธรรมเนียมไทย และไทยเองก็ยินดีที่จะค้าขายและให้ความสะดวกแก่อังกฤษภายใต้กติกาทางการค้าของไทย

การยึดมั่นในจุดยืนดังกล่าว ประเด็นหนึ่งมาจากลักษณะการทำกำไรจากการค้าต่างประเทศของไทยในช่วงนับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยจนถึงก่อนทำสนธิสัญญาเบอร์นี เน้นหนักไปที่การผูกขาดสินค้าเพื่อเป็นหลักประกันแก่การค้าสำเภาหลวงซึ่งเป็นผลประโยชน์ของราชสำนักโดยตรงว่าจะมีสินค้าซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดเพียงพอที่จะบรรทุกนำออกไปขายยังต่างประเทศ โดยเฉพาะตลาดในจีนได้ ความคุ้นเคยจากประสบการณ์การค้าที่ไทยมีต่อจีนอันเป็นลักษณะการค้าผูกขาดโดยรัฐเช่นเดียวกับของไทย เป็นเรื่องยากที่เบอร์นีจะสามารถเปลี่ยนแปลงนำวิธีการค้าเสรีแทรกเข้ามาในระบบการค้าผูกขาดของไทยได้ง่ายๆ ซึ่งหากไทยยอมเปลี่ยนแปลงตามวิธีการดังกล่าวก็จะทำให้พระคลังสินค้าซึ่งมีหน้าที่เป็นตัวแทนการค้าของพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทำกำไรจากการค้าขายกับพ่อค้าตะวันตกได้เต็มที่ เพราะการปล่อยให้พ่อค้าตะวันตกเลือกซื้อขายตามใจชอบกับพ่อค้าเอกชนตามวิธีการที่เบอร์นีเสนอนั้นเป็นการบั่น

ทอนราชได้ที่สำคัญของรัฐลงทางหนึ่งทีเดียว

ในส่วนของการประเดิมทางการเมืองของรัฐมลายูทางตอนใต้ ราชสำนักไทยก็ยังยึดมั่นในแนวทางเดิมที่ไม่ต้องการให้อังกฤษเข้ามาแทรกแซง ด้วยถือว่ารัฐมลายูที่อังกฤษพยายามจะอ้างสิทธิเข้ามายังเกี่ยวข้องการในลักษณะใดๆ ก็ตาม รัฐเหล่านั้นเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจของไทย ด้วยเหตุนี้จึงพบว่าไม่มีการกล่าวถึงประเดิมทางการเมืองของรัฐมลายูทางใต้อย่างเฉพาะเจาะจงอย่างที่เบอร์นีนำเสนอ หากทว่าไทยได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวอย่างกว้างๆ ไม่ระบุในลักษณะเฉพาะเจาะจงถึงรัฐใดรัฐหนึ่งเลย ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการผูกมัดอย่างชัดเจน โดยไทยให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษเป็นหลักมากกว่าการคำนึงถึงรัฐอันเป็นเมืองขึ้น ดังจะศึกษาได้จากมาตราที่ 1, 2, 3 และ 4 โดยเฉพาะมาตราที่ 4 นั้นไทยแสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนว่าไทยไม่ต้องการให้อังกฤษเห็นแก่รัฐมลายูมากกว่า มิตรภาพระหว่างไทยกับอังกฤษ ซึ่งเบอร์นีก็คงตระหนักดีว่าเป็นการยากที่จะทำให้ไทยปลดปล่อยรัฐมลายูเหล่านั้น

การเสนอร่างสัญญาของคณะเสนาบดีไทยอย่างกว้าง ๆ ในลักษณะที่อังกฤษไม่สามารถจะผูกมัดไทยทั้งการเมืองและการค้าได้นั้น เป็นผลให้ไทยสามารถเจรจาต่อรองกับเบอร์นีได้มากขึ้น โดยไทยใช้ผลประโยชน์ทางการค้ามาเป็นเครื่องต่อรองให้เบอร์นียุติความพยายามในการนำเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงร์น) กลับมาปกครองไทรบุรีดั้งเดิม การเจรจาระหว่างคณะเสนาบดีกับเบอร์นีจึงไม่อาจยุติได้ เพราะต่างฝ่ายต่างยังยืนยันความคิดเดิมอยู่นั่นเอง

เบอร์นีได้ส่งรายงานการเจรจาพร้อมร่างสนธิสัญญาที่คณะเสนาบดีไทยเสนอต่อเบอร์นี รายงานต่อข้าหลวงที่ป็นิงคือนายพลเลอดัน ดังที่เขากล่าวมาแล้วว่าบุคคลผู้นี้เป็นผู้ที่มั่นโอบายแข็งกร้าวต่อไทยและเขาเกรงว่าวัตถุประสงค์ของอังกฤษที่คาดหวังว่าจะได้ผลประโยชน์จากการเจรจาล้มเหลว อันทำให้ผลประโยชน์ที่นายพลเลอดันคาดหวังว่าป็นิงจะได้รับจากการเจรจาครั้งนี้ต้องสูญเสียบ้าง ดังนั้นนายพลเลอดันจึงได้ส่งจดหมายเป็นบันทึกตอบกลับมาถึงเบอร์นีเพื่อตอบย้ำความต้องการของตนต่อเบอร์นีว่า "จุดประสงค์ของการมาปฏิบัติหน้าที่ในไทยมีอยู่ 2 ประการ คือเพื่อจะทำให้สนธิสัญญาที่เจ้านครได้ให้สัตยาบันไว้มีผลขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐบาลหลายอย่างที่นำเป็นห่วง... ประการที่สองคือเพื่อจะหาทางติดต่อคมนาคมกับราชสำนักสยามโดยตรงอย่างเปิดเผย... รักษาและฟื้นฟูส่งเสริม

ความสัมพันธ์อันเป็นมิตรระหว่างประเทศทั้งสอง”⁴⁰ นอกจากนั้นฟุลเลตันยังได้เสนอแนวทางการปฏิบัติสำหรับเบอร์นีว่า หากการเจรจาครั้งนี้ล้มเหลวก็ให้เบอร์นีเดินทางกลับพร้อมกับประกาศคำแถลงการณ์นี้ เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของอังกฤษในอนาคต

1. รัฐบาลอังกฤษไม่ยินยอมให้สิทธิใดๆแก่รัฐบาลสยามในการที่จะใช้อำนาจ หรือเข้าไปครอบครองในรัฐเปร์ดหรือรัฐหลายทางใต้ของไทรบุรี และปัตตานี

2. รัฐบาลอังกฤษสงวนสิทธิสำหรับตนเอง ที่จะเข้าคุ้มครองรัฐต่างๆเหล่านี้ให้พ้นจากการเข้ายุ่งเกี่ยวทั้งปวง และสงวนสิทธิที่จะขับไล่กองทัพสยามซึ่งอาจจะส่งไปตั้งอยู่แล้วในรัฐเหล่านี้ หรืออาจจะส่งไปในอนาคตให้ออกไปได้ทุกเวลาที่เห็นว่าจำเป็น

3. ให้รัฐบาลสยามเข้าใจว่าการพยายาเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือถ้าขณะนั้นเข้าไปยุ่งเกี่ยวอยู่แล้ว และยังคงยื่นเข้าไปยุ่งเกี่ยวต่อไปก็จะเป็นการเสี่ยงต่อการถูกรัฐบาลอังกฤษขับไล่

4. รัฐบาลอังกฤษต้องการทำความเข้าใจความตกลงกับสยาม ในเรื่องที่ยังตกลงกันไม่ได้โดยทั่วไป โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับเมืองนคร ทั้งนี้เพื่อป้องกันการวิวาทกันต่อไปในอนาคต ทั้งนี้การที่รัฐบาลสยามปฏิเสธไม่ให้สัตยาบันแก่สัญญาของเมืองนครหรือยินยอมตกลงในเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิและผลประโยชน์ของรัฐบาลอังกฤษนั้น อังกฤษพร้อมที่จะใช้อำนาจของตนโดยตรง เพื่อต่อต้านการรุกรานอิสรภาพของรัฐอิสระต่างๆ ถ้าหากพิจารณาเห็นว่าเป็นการขัดผลประโยชน์ของอังกฤษซึ่งตั้งอาณานิคมอยู่ในแหลมมลายูนี้

ทั้งนี้แถลงการณ์ดังกล่าวนายฟุลเลตันเชื่อว่าสภาข้าหลวงใหญ่ที่เบงกอลจะเปลี่ยนแปลงนโยบายในลักษณะที่แข็งกร้าวขึ้นในอนาคต แต่ทว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนโยบายของอังกฤษที่เบงกอลซึ่งได้รับมอบหมายมาจากรัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอน คือการยึดนโยบายไม่แทรกแซงเบอร์นีเองก็เห็นว่าไม่จำเป็นเลยที่จะต้องใช้ความรุนแรงขนาดนั้น เพื่อที่จะกดดันรัฐบาลสยามและให้ทำตามความต้องการของอังกฤษ ซึ่งจะเป็นการทำลายความพยายาในการฟื้นฟูความสัมพันธ์โดยเฉพาะในทางการค้ากับสยาม⁴¹

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

⁴¹ D.G.E. Hall, Henry Burney: A Political Biography, pp 107.

การประชุมเพื่อการเจรจาข้อสรุปในเรื่องของการทำสนธิสัญญาระหว่างไทยกับอังกฤษ เริ่มต้นขึ้นอีกครั้งในวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2369 ที่วังของกรมหมื่นสุนทรบุรี เบอร์นซึ่ง คาดการไว้ล่วงหน้าได้เตรียมที่จะนำร่างสัญญาที่แก้ไขแล้ว พร้อมบันทึกความคิดเห็นของเขาต่อ คณะเสนาบดีไทย เบอร์นได้บรรยายถึงการเจรจาซึ่งมีขึ้นหลายครั้งว่า การต่อรองดำเนิน ไปอย่างยากเย็น โดยที่เขาถูกบังคับให้ต้องยอมหลายๆ เรื่องที่สำคัญอันเป็นจุดมุ่งหมายในการ เข้ามาเจรจาดังนี้ ซึ่งมีสาเหตุสืบเนื่องมาจาก ประการแรกการที่อังกฤษไม่ยอมรับว่ารัฐ ไทรบุรี ตรังกานู เปเร และกลันตันนั้นเป็นเมืองขึ้นของสยาม ดังนั้นอังกฤษจึงไม่ได้ตระหนัก ถึงสิทธิของสยามที่จะเข้าไปบุกรุกหรือกีดขวางทางการเมืองใดๆ ทั้งๆ ที่อังกฤษก็ตระหนักดี ถึงสิทธิอันพึงมีของสยามต่อการที่จะได้รับบุหงามาจากรัฐทั้งสองทุกๆ 3ปี⁴² ฉะนั้นนับว่าความ พยายามของอังกฤษในประเด็น ไทยสามารถโต้แย้งได้ ด้วยว่าค่ากล่าวอ้างของอังกฤษขัดแย้งกับสภาพทางการเมืองระหว่างไทยกับรัฐมลายูทางใต้ที่ยอมรับอำนาจของไทย

ประการที่สองคือ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างคนในบังคับของอังกฤษที่ป็นกับเจ้าเมือง ไทรบุรีที่ไทยส่งไปปกครองแทนเจ้าพระยาไทรบุรี ในเรื่องของการค้า การเก็บภาษีที่กำลังมี ปัญหากันอยู่ หรือแม้กระทั่งการเข้าแทรกแซงของเจ้าพระยานครฯในไทรบุรีตลอดจนความ พยายามในการนำเจ้าพระยาไทรบุรี กลับมาปกครองไทรบุรีอีกครั้งหนึ่งของอังกฤษ ล้วนแล้ว แต่เป็นสิ่งที่ไทยสามารถต่อรองกับอังกฤษได้ โดยอาศัยผลประโยชน์ทางการค้าเป็นเครื่องต่อรอง

แม้เบอร์นจะตระหนักดีว่าหากไทยรุกรานรัฐมลายูไม่ว่าจะเป็นรัฐใดก็ตาม ก็ล้วนแล้วแต่ นำปัญหามาให้อังกฤษทั้งสิ้น⁴³ เพราะการรุกรานก่อให้เกิดการขัดขวางและเป็นอุปสรรคต่อ การค้าทั้งนั้น แต่หากสามารถสร้างมิตรภาพและความสงบได้ก็จะเป็นประโยชน์แก่การค้าของ อังกฤษในแถบนี้เช่นกัน ซึ่งประเด็นทั้งสองดังกล่าวได้รับการรับรองจากรัฐบาลอังกฤษที่ อินเดียแล้วตามสนธิสัญญา เบงกอลที่เบอร์นทำกับเจ้าพระยานครฯ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาล อังกฤษที่อินเดียก็ยังยึดมั่นในหลักการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษ โดยเฉพาะ ระหว่างคนในบังคับอังกฤษที่ป็นกับชนนาง ข้าราชการท้องถิ่นชาวสยามในไทรบุรีให้ดีเพื่อหลีกเลี่ยงการกระทบกระทั่งที่อาจก่อให้เกิดการปะทะกันได้

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

หลังจากที่เบอร์นี่ต้องเผชิญกับการเจรจาอันยุ่งยาก และความพยายามของคณะเสนาบดีไทยที่เกลี้ยกล่อมให้เขาต้องยอมละทิ้งเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงร์) เบอร์นี่ก็พบว่า เขาไม่สามารถขจัดอิทธิพลของสยามออกไปจากไทรบุรีได้ ด้วยเหตุนี้เองเบอร์นี่จึงตัดสินใจว่าการยื่นข้อเสนอมให้รัฐบาลอังกฤษยอมรับว่าไทรบุรียังอยู่ภายใต้การปกครองของไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่จะอำนวยผลประโยชน์ให้แก่อังกฤษมากกว่าที่จะดันทุรังในเรื่องต่อไป โดยเฉพาะเจ้าพระยาฯ นั้น เบอร์นี่ได้เสนอความคิดเห็นว่า เจ้าพระยาฯ และวังหน้าเป็นบุคคลที่เป็นก้างขวางสำคัญ ในการที่จะเป็นปรปักษ์กับอังกฤษในเรื่องไทรบุรี แม้ว่าภายนอกเจ้าพระยาฯ พยายามจะไม่แสดงบทบาทในเรื่องนี้ แต่เบอร์นี่ก็ทราบว่าเจ้าพระยาฯ เป็นผู้อยู่เบื้องหลัง มีหน้าที่ว่าเจ้าพระยาฯ ยังพยายามเกลี้ยกล่อมให้เบอร์นี่ต้องยอมรับอำนาจเหนือไทรบุรีของไทย ดังนั้น เบอร์นี่จึงจะตั้งปัญหาทางการเมืองในรัฐสภาไว้ แล้วหันมาจัดการกับปัญหาทางการค้าให้สำเร็จลุล่วงเสียก่อนตามคำแนะนำของเจ้าพระยาฯ ว่า " ขอให้ข้าพเจ้าเลิกล้มความคิดใด ๆ ที่จะให้เจ้าเมืองไทรบุรีกลับมาดำรงตำแหน่งอีก ท่านยืนยงกับข้าพเจ้าว่า พระเจ้าอยู่หัวทรงตั้งพระทัยไม่ยอมโอนอ่อนในเรื่องนี้โดยเด็ดขาด และถ้าหากว่ายังขึ้นต่อคือต่อไปก็จะเสียไปถึงความมุ่งหมายข้ออื่น ๆ ที่ข้าพเจ้าได้รับมอบหมายให้มาดำเนินการด้วย"⁴⁴ ซึ่งเมื่อเบอร์นี่ได้คิดถึงผลลัพธ์ที่จะได้เกี่ยวกับการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษ หากอังกฤษยอมให้คนไทยปกครองไทรบุรีต่อไป โดยที่อังกฤษยังคงรักษาผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างป็นกับไทรบุรีตามเงื่อนไขเดิมได้ ไม่ว่าจะป็นสุลต่านไทรบุรี (ปะแงร์) หรือเจ้าเมืองไทรบุรีที่เป็นคนไทย ผลที่อังกฤษจะได้รับหากสามารถเจรจาให้ราชสำนักไทยยอมรับเงื่อนไขของอังกฤษได้ก็มีค่าเท่ากัน เพราะความต้องการของอังกฤษคือไม่ต้องการให้มีเงื่อนไขใด ๆ มาบังคับการค้าระหว่างป็นกับไทรบุรี ซึ่งข้อเสนอมที่เบอร์นี่เสนอต่อคณะเสนาบดีไทยเกี่ยวกับการค้าระหว่างป็นกับไทรบุรีมี ดังนี้

⁴⁴ สวัสดิ์ สุวรรณสถิตย์ (แปล), เอกสารของเฮนรี่ เบอร์นี่ เล่ม 2, หน้า 11.

1. การนำเสบียงอาหารออกจากไทรบุรีไปยังปีนัง หรือการส่งออกสินค้าประเภทเสบียงอาหารสำหรับใช้ในกองทัพเรืออังกฤษ และบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษขอให้ยกเว้นภาษีขาออก โดยไม่มีการจัดเก็บภาษี หรือค่าธรรมเนียมอื่นใดทั้งสิ้น

2. ขอให้ยกเลิกในการเก็บภาษีที่ด่านปากแม่น้ำไทรบุรี ซึ่งเป็นระบบที่ไม่ยุติธรรม และซ้ำร้าย

3. ขอให้การค้าระหว่างปีนัง และไทรบุรีดำเนินไปอย่างไม่มีเงื่อนไขใด ๆ มาจัดชวาทังสิน⁴⁵

ซึ่งเจ้าพระยาพระคลังก็ต่อต้านในประเด็นการให้ส่งสินค้าเสบียงออกจากไทรบุรีโดยปราศจากการเก็บภาษีอย่างอื่น เจ้าพระยาพระคลังและคณะเสนาบดีเสนออัตราภาษีสำหรับการส่งออกข้าว และธัญพืชจากไทรบุรีที่อัตรา 16 ดอลลาร์ต่อเกวียน ซึ่งเบอร์นีเห็นว่าอัตราดังกล่าวนั้นแพงมาก และที่สำคัญ การจัดหาเสบียงสำหรับปีนังไม่ควรผูกจำกัดด้วยเงื่อนไขใด ๆ ซึ่งประเด็นนี้เป็นจุดมุ่งหมายหลักที่อังกฤษพยายามกดดันไทย ให้ยอมรับสละด่านไทรบุรีกลับมาปกครองไทรบุรีดั้งเดิม⁴⁶ แม้ว่าพระคลังจะยื่นข้อเสนอดังกล่าวให้ทดแทน เบอร์นีก็ยังคงยืนยันกรานให้มีการค้าเสรีระหว่างปีนังกับไทรบุรีเช่นเดิม การเจรจาในประเด็นนี้ยุติลงชั่วคราวเมื่อคณะทูตจากเวียดนามเดินทางมายังกรุงเทพฯ ดูเหมือนว่าคณะทูตมาเพื่อติดต่อกับราชสำนักไทย แต่แท้จริงแล้ว ทางราชสำนักของเวียดนามส่งคณะทูตมา เพื่อสืบข่าวเกี่ยวกับคนอังกฤษ และภาระหน้าที่ของคณะทูตอังกฤษ ระหว่างที่การเจรจากำลังดำเนินอยู่ชั่วคราวนี้ เนื่องจากเจ้าพระยาพระคลังต้องทำหน้าที่ต้อนรับและติดต่อกับคณะทูตจากเวียดนาม เจ้าพระยาฯ ก็พยายามทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน โดยเจ้าพระยาฯ จะนำข่าวความต้องการของเบอร์นีไปเสนอต่อพระคลังสินค้า และนำผลสรุปจากคณะเสนาบดีมาถ่ายทอดให้เบอร์นีได้รับทราบล่วงหน้า ทั้งนี้เจ้าพระยาฯ ได้ให้คำแนะนำแก่เบอร์นีว่า "เบอร์นีควรเอาใจใส่พิจารณาสรรพสิ่ง เจ้านายและคณะเสนาบดีไว้ ควรพิจารณาอันยอมไม่ควรยื่นกรานเด็ดขาด แม้กราวนั้น และขอให้เบอร์นีพยายามพูดภาษาไทยให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้"⁴⁷ ซึ่งการที่เบอร์นีพูดภาษาไทยได้

⁴⁵ D.G.E. Hall, Henry Burney: A Political Biography, pp 107.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, pp 112.

⁴⁷ Burney, Henry, The Berny Papers III (May to Sept 1862), (Bangkok: Vajiranana National Library, 1910), pp 333.

ยอมทำให้คณะเสนาบดีไทยมีความพึงพอใจในตัวเบอร์นีมากขึ้น อันจะเป็นส่วนช่วยสนับสนุนความสำเร็จของเบอร์นี หลังจากเบอร์นีปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าพระยาฯ (น้อย) ในการประชุมครั้งต่อมาเบอร์นีได้กล่าวยกย่องพระเจ้าอยู่หัวถึงพระปรีชาสามารถของพระองค์ ซึ่งปรากฏว่าทำให้คณะเสนาบดีพึงพอใจอย่างมาก เจ้าพระยาฯ พระคลังก็มีท่าทีอ่อนลง หลังจากเจ้าพระยาฯ (น้อย) นำข่าวดีมาแจ้งแก่เบอร์นี ว่ามีแนวโน้มที่พระเจ้าอยู่หัวจะทรงยอมตกลงตามที่เบอร์นีขอเกี่ยวกับเรื่องของภาษีสินค้าเสียจากไทรบุรีไปยังปีนัง⁴⁸ ท้ายที่สุดประเด็นนี้ก็สามารถตกลงกันได้ ดังจะพิจารณาจากสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีมาตราที่ 13 โดยที่เบอร์นีต้องยอมละทิ้งเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงวัน) เพื่อแลกกับการค้าเสรีระหว่างปีนังกับไทรบุรี ดังนี้ มาตราที่ 13 ไทรบุรียังคงอยู่ภายใต้อำนาจของไทยตามเดิม โดยไทยยอมยกเลิกภาษีสินค้าพวกอาหารที่ปีนังจะซื้อจากไทรบุรี⁴⁹

การเจรจาในเรื่องอัตราภาษีปากเรือ หลังจากเบอร์นีเสนออัตราภาษีปากเรือที่ 1,500 บาทต่อความกว้าง 1 ฟาธอม แทนการจ่ายภาษีอื่น ๆ ทั้งหมด เบอร์นีพบว่าเจ้าพระยาฯ พระคลังเป็นผู้มีความสามารถในการเจรจาต่อรองอย่างแข็งขัน เจ้าพระยาฯ พระคลังได้บอกแก่เบอร์นีว่าท่านได้คำนวณแล้วตัวเลขที่เบอร์นีเสนอนั้น เป็นการต่อรองที่ลดมากเกินไป ท่านไม่สามารถจะยอมตามตัวเลขที่เบอร์นีเสนอได้ เพราะจะทำให้รายได้ของรัฐบาลหายไป ซึ่งเบอร์นีเองก็ตระหนักดีว่าการขอให้ไทยลดภาษีลงนั้นเป็นเรื่องยาก แต่เบอร์นีก็นหาวิธีให้คณะเสนาบดีเห็นผลดีของการลดภาษีที่จะเกิดขึ้นแก่การค้าของไทย⁵⁰ โดยชี้แจงว่าภาษีนี้อยู่ตั้งราคาไว้ต่ำเท่าไรก็ยิ่งจะชักจูงให้เรือของอังกฤษเข้ามามากขึ้นเท่านั้น แต่ถ้าลดอัตราภาษีที่พ่อค้าตะวันตกต้องเสียอยู่ในปัจจุบันนั้นสูงมากทำให้เรือเข้ามาได้เพียงปีละ 2 ถึง 3 ลำ แต่ถ้าไทยลดอัตราภาษีลงก็จะทำให้เรือเข้ามาเมืองไทยมากขึ้นถึง 10 ถึง 12 ลำ และการที่เรือเข้ามา มากก็ยิ่งทำให้พระเจ้าอยู่หัวได้ผลกำไรเพิ่มมากขึ้นกว่าเวลานี้⁵¹ เจ้าพระยาฯ พระคลังได้เสนออัตราใหม่ให้แก่เบอร์นีคือสำหรับเรืออังกฤษที่เข้ามาค้าขายควรจะเสียภาษีปากเรือที่ 2,000 บาท

⁴⁸ D.G.E Hall, Henry Berny A Political Biography, pp 112.

⁴⁹ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เล่ม 2, หน้า 56.

⁵⁰ D.E.G Hall, Henry Berny A Political Biography, pp 113.

⁵¹ สาวิตรี สุวรรณศักดิ์, เอกสารของเฮนรี เบอร์นี เล่ม 2, หน้า 17.

ต่อความกว้าง 1 ฟาธอม และสำหรับเรือที่เดินทางเข้ามาเพื่อนำสินค้าออกอย่างเดี๋ยวกໍให้เสียภาษีอย่างเดี๋ยวกໍให้เสียภาษีปากเรือที่ 1,500 บาทต่อ 1 ฟาธอม⁵² จากการโต้แย้งกันกว่า 2 ชั่วโมง ในที่สุดทั้งเบอร์นีและเจ้าพระยาพระคลังก็หาข้อสรุปที่สามารถยอมรับได้ทั้ง 2 ฝ่ายคือสำหรับเรือที่บรรทุกสินค้าเข้ามาค้าขายเสียภาษีปากเรือที่ 1,700 บาทต่อความกว้าง 1 ฟาธอมและเรือที่ไม่มีสินค้าเข้ามาขายเสียภาษีปากเรือที่ 1,500 บาทต่อความกว้าง 1 ฟาธอม⁵³

ผลสรุปที่ได้เป็นข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นีฉบับสมบูรณ์นั้น ข้อตกลงเกือบทั้งหมดเกิดขึ้นในช่วงการประชุมระหว่างคณะเสนาบดีกับเบอร์นี ในระหว่างวันที่ 13-16 พฤษภาคม พ.ศ. 2369 (ค.ศ. 1826) ซึ่งเบอร์นีกล่าวถึงการประชุมดังกล่าวว่ามีการประชุมอยู่ 7 ครั้ง ซึ่งในแต่ละครั้งกินเวลานานมากตั้งแต่บ่ายไปจนถึงค่ำ และบางครั้งการประชุมก็ไม่จบจนกระทั่งถึงตอนเช้า เบอร์นีกล่าวถึงการทำงานของเข่าว่า การเจรจาต่อรองดำเนินไปอย่างยากเย็น คนสยามมีความชำนาญอย่างมากในการต่อรอง อีกทั้งคณะเสนาบดีก็มีความระมัดระวังอย่างยิ่ง ซึ่งเป็นการยากมากที่จะทำให้คณะเสนาบดีหรือขุนนางคนใดเปิดเผยความคิดเห็นที่แท้จริง กลุ่มคนเหล่านี้เต็มไปด้วยความระแวงเอาแต่ใจและไว้ใจไม่ได้ ฉะนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกเลยหากเรื่องบางอย่างที่ตกลงไปแล้วจะถูกเปลี่ยนแปลงอย่างตรงกันข้ามในวันรุ่งขึ้น ซึ่งข้าพเจ้าไม่สามารถคิดเดาเจตนาของการกระทำจากคณะเสนาบดีไทยได้เลย⁵⁴

ปัญหาความสำคัญในการศึกษาประเด็นเรื่องขั้นตอนในการเจรจานั้นคือ การขาดหลักฐานฝ่ายไทยที่จะบรรยายขั้นตอนในการประชุมโดยละเอียดเหมือนอย่างเอกสารต่างประเทศ ทำให้ผู้ศึกษาขาดภาพที่จะนำเสนอให้เห็นทัศนคติตลอดจนความคิดเห็นของคณะเสนาบดีต่อการเจรจาสนธิสัญญาครั้งนี้ ดังนั้นสิ่งที่พอจะทำได้ก็คือการศึกษาท่าทีของคณะเสนาบดีไทยผ่านเอกสารของเบอร์นี ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมือคดสอดแทรกเข้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งจากการศึกษาท่าทีของคณะเสนาบดีไทยผ่านเอกสารของเบอร์นี ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ คือ ความรอบรู้สถานการณ์และการประเมินสถานการณ์ได้ของคณะเสนาบดีไทย สิ่งนี้บ่งว่ามีผลต่อการกำหนดท่าทีของคณะเสนาบดีต่อ คณะทูตของเบอร์นีเป็นอย่างดี ดังเช่นการเข้ามาเจรจาของคณะทูตเบอร์นี

⁵² เรื่องเดี๋ยวกัน, หน้า 23.

⁵³ D.E.G Hall, Henry Berny A Political Biography, pp 113.

⁵⁴ เรื่องเดี๋ยวกัน, pp 99.

ซึ่งแม้ว่าไทยจะให้การต้อนรับอย่างดีก็จริง แต่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวก็มิได้ทรงโปรดที่จะทำหนังสือสัญญากับอังกฤษด้วยในตอนแรก เพียงแต่โปรดที่จะเป็นไมตรีเหมือนอย่างญวนเท่านั้น⁵⁵ แต่เจ้านายและขุนนางหลายท่าน เช่น กรมพระราชวังบวรมหาดิถีพลเสวย ซึ่งทรงเป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการวางแนวทางการติดต่อทำสัญญาไมตรีกับอังกฤษ อีกทั้งทรงเป็นที่ปรึกษาสำคัญ และสนับสนุนให้พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเปลี่ยนพระทัยโดยทรงเน้นให้รัชกาลที่ 3 ดำเนินถึงอันตราชที่จะเกิดขึ้น⁵⁶ รวมทั้ง กรมหมื่นสรินทร์รักษ์, เจ้าพระยาพระคลัง (เลิศ บุนนาค) และเจ้าพระยาสุรสีห์ (น้อย) ซึ่งทั้ง 4 คนช่วยกันคิดอ่านกราบทูลว่า อังกฤษเข้ามาขอทำสัญญาถึง 2 ครั้งแล้ว ถ้าไม่รับหนังสือสัญญาด้วยแล้วก็เห็นจะไม่ได้เป็นไมตรีกัน ทูลกลับไปแล้วก็คงหาเหตุผลหาโลดต่าง ๆ ด้วยอาณาเขตอังกฤษติดต่อใกล้เคียงเข้ามาทั้งทางทะเลและทางบก จะระวังซาก⁵⁷ เขตชายแดนของไทยและอังกฤษที่ประชิดติดกันนี้ ทำให้พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นว่า แม้ไม่มีพระราชประสงค์ที่จะเจรจากับเบอร์ลินในขณะนั้น ไทยก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้จึงทรงเห็นด้วยกับคำแนะนำของเจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่ซึ่งได้กล่าวมาว่าแล้วนั้น ดำริสั่งให้ท่านเสนาบดีทำติดต่อเบอร์ลินและให้เจรจาด้วยจนบรรลุผลสำเร็จ⁵⁸

นโยบายของราชสำนักไทยแต่เดิมเน้นไม่ไว้วางใจพ่อค้าตะวันตกนัก หากมีการติดต่อก็เพียงแค่อนุญาตให้พ่อค้าตะวันตกเข้ามาค้าขายได้เท่านั้น โดยมีข้อแม้ว่าพ่อค้าตะวันตกจะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ข้อบังคับอันเป็นธรรมเนียมประเพณีของไทยอย่างเคร่งครัด การทำสนธิสัญญาอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรไม่ใช่สิ่งที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของไทยมาก่อน ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงที่

⁵⁵ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 3, (กรุงเทพฯ:กรมศิลปากร, 2538), หน้า 12.

⁵⁶ ประภัสสร บุญประเสริฐ, "ขอบเขตพระอำนาจของกรมพระราชวังบวรสถานมงคลในสมัยรัตนโกสินทร์", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 186.

⁵⁷ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 3, หน้า 12.

⁵⁸ พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้ายลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, หน้า 139.

เกิดขึ้น จึงนับเป็นก้าวแรกของการเปลี่ยนท่าทีของราชสำนักไทยต่อพ่อค้าตะวันตกจากที่เคยปฏิบัติมา ลักษณะดังกล่าวแม้จะไม่ได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนก่อนนโยบายของไทยที่เพิ่งมีต่อพ่อค้าตะวันตก แต่พอจะทำให้เราเห็นลักษณะการยึดหยุ่นไปตามสถานการณ์บ้านเมืองของราชสำนักไทยได้ อีกทั้งความเข้าใจในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายนอกประเทศของเจ้านายและขุนนางชั้นผู้ใหญ่ แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการประเมินสถานการณ์และการยอมรับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในขณะนั้นได้อย่างเท่าทันเหตุการณ์ ซึ่งความสามารถดังกล่าวทำให้คณะเสนาบดีที่เกี่ยวข้องในการเจรจาครั้งนี้มีความรู้เท่าทันอังกฤษ ดังเช่นในกรณีเรื่องการชักชวนไทยให้เข้าร่วมสงครามเป็นพันธมิตรกับอังกฤษรบกับพม่า เมื่อทางอังกฤษยกกองทัพเรือมาตีเมืองเมาะตะมะ มาจนถึงเมืองทวาย ตะนาวศรี และมะริดได้นั้น วัตถุประสงค์ของอังกฤษในการทำสงครามกับพม่านั้น ประการแรกเพื่อตัดกำลังพม่าให้เหลือลง และแยกเมืองขึ้นอันได้แก่ มณีปุระ อัสสัม ชะไซซึ่งอยู่ติดกับเขตแดนของอังกฤษทางอินเดียออกจากพม่า ประการที่ 2 อังกฤษหวังจะขยายผลประโยชน์ทางการค้าของตนในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แก่ พม่า ไทย ญวน จีน และญี่ปุ่น โดยเฉพาะการค้าระหว่างแนวชายแดนติดต่อระหว่างไทยกับพม่า ดังนั้นอังกฤษจึงมีความคิดที่จะยกเมาะตะมะให้กับไทย เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่อังกฤษต้องการในเรื่องรัฐมลายูทางใต้ของไทย⁵⁰ ซึ่งในระหว่างนี้ได้มีการติดต่อกันระหว่างแม่ทัพของอังกฤษ คือ พันโทสมิท เพื่อขอให้ไทยช่วยส่งกองทัพไปช่วยอังกฤษ การติดต่อดังกล่าวใช้เวลา ประกอบกับการที่ราชสำนักไทยไม่เชื่อมั่นว่าอังกฤษจะสามารถเอาชนะพม่าได้อย่างแท้จริง ราชสำนักไทยจึงพยายามถ่วงเวลาเพื่อรอดูสถานการณ์ก่อนที่จะตัดสินใจเข้าร่วมรบกับอังกฤษ ทั้งนี้พระเจ้าอยู่หัวก็ทรงตระหนักดีว่า ถ้าไทยเข้าช่วยรบกับพม่าต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ราชการ⁵¹ แต่เมื่ออังกฤษได้มีโอกาสสำรวจหัวเมืองพม่าที่ได้อังกฤษก็พบว่าภูมิประเทศของดินแดนที่อังกฤษยึดครองอยู่ เช่นมะริดมีเกาะและอ่าว ซึ่งเหมาะสำหรับการตั้งสถานการค้า⁵² ด้วยเหตุนี้อังกฤษจึงเปลี่ยนใจ ท้ายสุดหลังจากการเจรจาสงบศึก ไทยก็ไม่ได้ส่งกำลังไปช่วยอังกฤษรบแต่อย่างใด ทั้งพิจารณาได้จากกาที่เบอร์นีพยายาม

⁵⁰ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ไทยรบพม่า, (กรุงเทพฯ: คลังวิชา, 2514), หน้า 746.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 767.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 790.

ระมัดระวังอย่างสุดในการที่จะไม่รับปากสัญญาให้อะไรแก่ไทยเป็นอันแน่นอน ซึ่งคณะเสนาบดีไทยก็มีความรู้เท่าทันความต้องการของอังกฤษ^{๘๒} ดังนั้นเมื่อสงครามระหว่างอังกฤษกับพม่าได้สิ้นสุดลง เบอร์นิงพยามอย่างอื่นที่จะทำให้ไทยส่งขุนนางชั้นสูงไปเจรจากับแม่ทัพอังกฤษ เพื่อให้ไทยจะได้รับผลประโยชน์จากการทำสัญญาเลิกสงครามระหว่างอังกฤษกับพม่าด้วย ซึ่งทางราชสำนักไทยพระยาพิพัฒน์โกษาได้เขียนกระแสรับสั่งแจ้งให้เบอร์นิงทราบไว้ว่า "ไทยไม่ต้องการดินแดนทางพม่า และไม่ปรากฏว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัญญาที่อังกฤษทำกับพม่า"^{๘๓} เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ไทยปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว ก็เนื่องจากว่าไทยนั้นได้ตระหนักดีว่า อังกฤษมุ่งหวังจะขยายอิทธิพลในบริเวณแหลมมลายู แน่แน่นอนว่าอังกฤษคงจะยอมยกดินแดนให้โดยปราศจากผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่า ดังนั้นการที่อังกฤษเสนอจะยกดินแดนใดดินแดนหนึ่งที่อังกฤษได้จากพม่านั้น อังกฤษคงจะต้องขอแลกเปลี่ยนดินแดนนั้น ๆ กับเมืองไทรบุรีแน่นอน ซึ่งการที่ราชสำนักไทยรู้เท่าทันความต้องการของอังกฤษทำให้ไทยปฏิเสธเสียก่อน เพราะการได้เมืองใดเมืองหนึ่งในบริเวณที่อังกฤษได้จากพม่า จะทำให้ไทยต้องตกเข้าไปอยู่ท่ามกลางดินแดนระหว่างอังกฤษกับพม่า ซึ่งอาจจะนำความยุ่งยากเข้ามาให้ในอนาคต อีกทั้งเมืองไทรบุรีซึ่งเป็นเมืองขึ้นของไทยก็อำนวยประโยชน์ให้กับไทยมากกว่า และเข้าควบคุมได้สะดวกกว่า

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการ คือความระมัดระวังในเรื่องการใช้ภาษาในสนธิสัญญาของคณะเสนาบดีไทย ซึ่งคณะเสนาบดีไทยพยามระมัดระวังในเรื่องของการใช้ถ้อยคำอย่างละเอียด เพื่อรักษาผลประโยชน์ของบ้านเมืองอย่างที่สุด ดังจะเห็นได้จากการที่เบอร์นิงพยามชักจูงให้คณะเสนาบดีแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อความเกี่ยวกับการให้เสรีภาพแก่พ่อค้าอังกฤษ ซึ่งทางฝ่ายไทยระบุว่า "หากเจ้าหน้าที่สยามหรืออังกฤษไม่อนุญาตให้พ่อค้าอยู่ต่อ ก็ไม่สามารถจะอยู่ต่อไปได้"^{๘๔} นับว่าเป็นความพยามที่จะปกป้องสิทธิ

^{๘๒} ขจร สุขพานิช, ข้อมูลจากประวัติศาสตร์สมัยบางกอก, (กรุงเทพฯ:คุรุสภา, 2531), หน้า 234.

^{๘๓} สมเด็จพระมหาธีรราชูปถัมภ์, ไทยรบพม่า, หน้า 819.

^{๘๔} ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทย สมัยพ.ศ. 2352-2453, (กรุงเทพฯ:มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2522), หน้า 156.

ประโยชน์ทางการค้าของคณะเสนาบดีไทยอย่างยิ่ง ซึ่งการสงวนสิทธิดังกล่าวทางหนึ่งก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการค้าของไทยไว้ด้วย

การที่ไทยและอังกฤษสามารถจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองในรูปแบบของการเจรจาข้อสรุปอย่างเป็นทางการ นับว่าเป็นประเด็นที่สำคัญมาก ทั้งนี้เพราะความสัมพันธ์ทางการทูตจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากปราศจากผลประโยชน์ทางการค้า ซึ่งการที่ไทยสามารถประสานความต้องการและผลประโยชน์ทางการค้าของอังกฤษ ด้วยการยอมรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเข้าต่อสถานการณ์ภายนอกเป็นอย่างดี นับเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยคลี่คลายความตึงเครียดทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าสนธิสัญญาเบอร์นีนั้นเป็นเสมือนบทเริ่มต้นของการแสวงหารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษอย่างปราณีประนีประนอมด้วยกันทั้งสองฝ่าย

เนื้อหาสาระสำคัญของสนธิสัญญาเบอร์นี

สนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์ระหว่างไทยกับอังกฤษ พ.ศ. 2369 หรือสนธิสัญญาเบอร์นีนั้นใช้เวลาในการเจรจาว่า 5 เดือน นับตั้งแต่ที่เบอร์นียื่นข้อเสนอลงและเงื่อนไขของการเจรจาต่อคณะเสนาบดีไทยครั้งแรกเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2369 เสนอร่างสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์ ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2369 เมื่อคณะเสนาบดีไทยพิจารณาร่างสนธิสัญญาของเบอร์นีแล้ว ทางฝ่ายไทยก็ได้นำเสนอร่างสนธิสัญญาลับครั้งแรกในเดือนเมษายน พ.ศ. 2369 ทั้งสองฝ่ายได้พิจารณาประชุมร่วมกันอีกครั้ง พร้อมกับที่คณะเสนาบดีไทยเสนอร่างสนธิสัญญาลับที่ 2 ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2369 และแล้วการประชุมเพื่อเจรจาดำเนินการข้อสรุป ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ทั้ง 2 ฝ่ายสามารถยอมรับได้กันที่สุดลง ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรี และการพาณิชย์ต่อกันระหว่างไทยกับอังกฤษ อันเป็นสนธิสัญญาลับแรกที่ราชสำนักไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ทำกับประเทศตะวันตก เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2369 (ค.ศ. 1826)⁶⁵

สนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์ระหว่างไทยและอังกฤษ

สนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์ระหว่างไทยและอังกฤษ พ.ศ. 2369 หรือสนธิสัญญาเบอร์นีนั้น ประกอบด้วยสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีรวม 14 ข้อ และมีสนธิสัญญาทางการพาณิชย์แยกออกอีกฉบับหนึ่งรวม 6 ข้อ มีใจความดังนี้

สนธิสัญญาทางพระราชไมตรี

1. อังกฤษกับไทยจะเป็นไมตรีต่อกัน จะไม่คิดเบียดเบียนหรือคิดร้ายต่อกัน จะไม่แย่งชิงเอาบ้านเมืองหรือดินแดนซึ่งกันและกัน และไทยมีสิทธิ์ที่จะจัดแจงดินแดนของไทยตามธรรมเนียมที่ต้องการ

⁶⁵ "หนังสือทางพระราชไมตรีระหว่างไทยกับอังกฤษ และสัญญาเรื่องสลุปเรือกำปั่นอังกฤษ จะเข้าออกเพื่อการค้าในกรุงเทพฯ" จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3, จ.ศ. 1188 (พ.ศ. 2369), หอสมุดแห่งชาติ เลขที่ 6, 6/ก, 6/ข.

2. บ้านเมืองในบังคับของไทยหรืออังกฤษ ถ้ากระทำผิดหรือล่วงเกินต่ออีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งสองฝ่ายสัญญาว่าต่างจะไม่ทำอันตรายต่ออีกฝ่ายหนึ่ง แต่จะแจ้งให้ฝ่ายที่บังคับบัญชาทราบเพื่อลงโทษกันเองตามความผิด ถ้าบ้านเมืองใดที่อยู่ใกล้เขตแดนของประเทศคู่สัญญา จะยกทัพเรือไปที่ใด ต้องแจ้งให้เจ้าเมืองของอีกฝ่ายหนึ่งทราบว่าจะไปที่ใด เมื่อเจ้าเมืองนั้นถาม

3. การกำหนดอาณาเขตของทั้งสองประเทศ ถ้าฝ่ายใดสงสัยไม่ทราบตำแหน่งที่แน่นอน เจ้าเมืองของฝ่ายนั้นจะส่งคนและเจ้าหน้าที่ไปถามเจ้าเมืองอีกฝ่ายหนึ่งที่อยู่ใกล้เคียงให้จัดแต่งตั้งกรรมการเมืองและเจ้าหน้าที่ของตนไปชี้พรมแดนที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่ของฝ่ายที่สงสัยเข้าใจแจ่มแจ้ง ในลักษณะที่เป็นมิตรต่อกัน

4. ปัญหาผู้ร้ายข้ามแดน ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะไม่ลวงล่าเขตแดนของอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อจับกุมคนร้าย แต่จะขอให้ฝ่ายนั้นส่งตัวคนร้ายคืน และเอกลักษณ์ของฝ่ายนั้นที่จะส่งคืนตัวคนร้ายหรือไม่ก็ได้

5. อนุญาตให้คนไทยและคนอังกฤษไปมาค้าขายยังอาณาเขตที่เป็นของอังกฤษและไทยได้โดยสะดวก แต่คนของฝ่ายหนึ่งเข้าไปอยู่ในอาณาเขตของอีกฝ่ายหนึ่ง จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของอาณาเขตนั้นทุกประการ

6. พ่อค้าของแต่ละฝ่ายที่เข้าไปค้าขายยังอาณาเขตของอีกฝ่ายหนึ่ง จะต้องเสียภาษีตามธรรมเนียมของอาณาเขตนั้น และให้พ่อค้าของทั้งสองฝ่ายซื้อขายกันเองได้ถ้ามีคนเกิดคดีเกิดขึ้นให้ร้องเรียนต่อเจ้าเมือง หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยหรือฝ่ายอังกฤษแล้วแต่กรณี ซึ่งจะได้พิจารณาตัดสินตามกฎหมายของตน และพ่อค้าควรระมัดระวังไม่ค้าขายกับคนชั่ว มิฉะนั้นอาจจะเกิดความเสียหายแก่ตน

7. พ่อค้าของแต่ละฝ่ายที่เข้าไปค้าขายยังอาณาเขตของอีกฝ่ายหนึ่ง ต้องขอตั้งบ้านเรือนหรือเช่าโรงสินค้าจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายนั้น และถ้าได้รับอนุญาตแล้ว เจ้าหน้าที่ของฝ่ายนั้นจะคอยเอาใจใส่ดูแลมิให้เกิดการทะเลาะเบาะแว้งกับชาวเมืองนั้น พ่อค้าของทั้งสองฝ่ายยังได้รับอนุญาตให้ขนส่งสินค้าลงเรือกลับบ้านเมืองของตนโดยความสะดวกตลอดเวลา

8. ถ้าเรือสินค้าของพ่อค้าทั้งสองฝ่ายประสบอุบัติเหตุ ณ อาณาเขตใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายนั้นจะช่วยดูแลช่วยเหลือจนกว่าจะซ่อมเสร็จ ถ้าเรือสินค้าแตกและฝ่ายใดเก็บสินค้าจากเรือไว้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายนั้นจะช่วยดูแลตามทวงคืนแก่เจ้าของ หากว่าเจ้าของตายก็จะจ่ายคืนให้แก่พวกพ้องหรือผู้แทนที่ถือหนังสือไปขอรับสิ่งของ

9. ถ้าพ่อค้าอังกฤษไปค้าขายยังเมืองของไทยซึ่งตนยังไม่เคยค้าขายแล้ว ให้ไปหาเจ้าเมืองก่อน ถ้าเมืองไหนพอจะมีสินค้าให้ซื้อขายกันได้ เจ้าเมืองจะอนุญาตให้พ่อค้าอังกฤษซื้อสินค้าที่เมืองนั้นได้

10. อังกฤษและไทยตกลงจะให้มีการค้าขายที่สะดวกต่อกัน ณ เมืองป็นัง มะละกา สิงคโปร์ของฝายอังกฤษกับเมืองนครศรีธรรมราช พักลุง สงขลา ปัตตานี ภูเก็ต ไทรบุรี และหัวเมืองอื่น ๆ ของไทย พ่อค้าเชื้อชาติเอเชียที่มีใช้พม่า มอญ หรือผู้สืบเชื้อสายจากยุโรปนั้นอนุญาตให้เข้ามาค้าขายได้โดยสะดวกทั้งทางบกและทางน้ำ ส่วนพ่อค้าเชื้อชาติเอเชียที่มาจากเมือง มะริด ตะวาย ตะนาวศรี และเย ซึ่งมิใช่พม่า มอญ หรือผู้สืบเชื้อสายจากยุโรปนั้นให้เข้ามาค้าขายในเมืองไทยได้ทั้งทางบกและทางน้ำ แต่ต้องมีหนังสือสำคัญสำหรับตัวมาด้วย และห้ามไม่ให้พ่อค้านำฝิ่นซึ่งเป็นสินค้าต้องห้าม เข้ามาค้าขายในเมืองไทยเป็นอันขาด ถ้าจีนนำเข้ามาก็ให้เจ้าเมืองริบเอาฝิ่นเผาไฟทำลายเสียให้สิ้น

11. การส่งจดหมายจากอาณาเขตของฝายหนึ่งไปยังอาณาเขตของอีกฝายหนึ่ง กำหนดให้ผู้รับเป็นผู้เปิดจดหมายเท่านั้น

12. ไทยอนุญาตให้พ่อค้าอังกฤษเข้าไปค้าขายยังเมืองตรังกานูและกลันตันเหมือนแต่ก่อน และอังกฤษสัญญาว่าจะไม่รบกวานและเบียดเบียนเมืองทั้งสอง

13. ไทยยังเป็นผู้รักษาเมืองไทรบุรีและไพรพล ไทยอนุญาตให้เมืองไทรบุรีติดต่อค้าขายกับป็นังได้ดังเดิม เรื่องสินค้าของพ่อค้าจากป็นังที่ซื้อเสบียงอาหารจากไทรบุรีนั้นฝายไทยจะไม่ตั้งด่านเก็บส่วยทอด คงเรียกเก็บแต่ภาษีจังกอบตามสมควร และสัญญาว่าเมื่อเจ้าพระยานครฯ ออกจากกรุงเทพฯ แล้ว จะปลดปล่อยครอบครัวและบริวารของเจ้าเมืองไทรบุรีคนก่อน ฝายอังกฤษสัญญากับไทยว่าไม่คิดจะเอาไทรบุรีเป็นเมืองขึ้น จะไม่ยินยอมให้เจ้าพระยาไทรบุรีคนเก่าตลอดจนบริวารไปรบกวานเมืองไทรบุรีและเมืองขึ้นของไทรบุรี นอกจากนี้อังกฤษจะจัดการให้ตัวเจ้าพระยาไทรบุรีคนเก่าไปอยู่เมืองอื่นไม่ให้อยู่ที่ป็นัง ไทรบุรี เปร์ค สลึงงอร์ และพม่า ถ้าอังกฤษไม่ปฏิบัติตามสัญญานี้ ฝายไทยจะเรียกเก็บภาษีชาวเปลือกข้าวสารที่เมืองไทรบุรีเหมือนเมื่อก่อน อังกฤษยินยอมให้พวกแขกและจีนจากป็นังย้ายเข้าไปอยู่เมืองไทรบุรีได้

14. ไทยและอังกฤษตกลงให้เจ้าพระยาเปร์คปกครองเปร์คอย่างอิสระ อังกฤษจะไม่ห้ามถ้าเจ้าพระยาเปร์คถวายต้นไม้เงินทองเป็นเครื่องราชบรรณาการแก่ทางกรุงเทพฯ เจ้าพระยานครฯจะใช้เจ้าหน้าที่ทั้งไทย แขก และจีนลงไปเมืองเปร์ค 40 - 50 คน และ

อังกฤษจะไม่ห้ามปรามถ้าเจ้าพระยาเปรี๊ญจะส่งเจ้าหน้าที่ไปหาเจ้าพระยานครฯ ทั้งสองฝ่าย
ยังตกลงจะไม่ยกกองทัพไปเบียดเบียน หรือรบกวนเปรี๊ญ และไทยก็สัญญาว่าจะไม่ไปรุกราน
เมืองสลังงอร์ สนธิสัญญาข้อที่ 13 และ 14 จะมีผลบังคับใช้เมื่อเจ้าพระยานครฯ กลับจาก
กรุงเทพฯ ไปยังเมืองนครศรีธรรมราชแล้ว

สนธิสัญญาทางการค้า

1. พ่อค้าอังกฤษที่เข้ามาค้าขายในพระราชอาณาเขตของไทยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย
ไทยรัฐบาลไทยห้ามมิให้พ่อค้าซื้อข้าวเพื่อส่งออกนอกประเทศ ส่วนปิ่น กระสุนปิ่น และดินปืน
นั้น ถ้านำเข้ามาต้องขายให้กับรัฐบาลเท่านั้น ถ้ารัฐบาลไม่ต้องการก็ต้องนำกลับออกไปสินค้า
อื่นนอกจากข้าวและอาวุธยุทโธปกรณ์แล้ว อนุญาตให้พ่อค้าไทยและพ่อค้าอังกฤษซื้อขายกันเองโดย
เสรี และตามสะดวก รัฐบาลจะเก็บภาษีจากพ่อค้าอังกฤษรวมเป็นอย่างเดียวตามความกว้าง
ของปากเรือ ถ้าเรือสินค้าบรรทุกสินค้ามาขาย จะเรียกเก็บวาละ 1,700 บาท ถ้าเรือ
สินค้าที่ไม่ได้บรรทุกสินค้าเข้ามาขายจะเรียกเก็บวาละ 1,500 บาท
2. เรือสินค้าของพ่อค้าอังกฤษที่เข้ามาค้าขายกับไทย จะทอดสมอคอยอยู่ที่นอกสันดอน
ปากน้ำก่อน ผู้บังคับการเรือจะต้องให้คนนำบัญชีรายชื่อสินค้าที่บรรทุกเข้ามา ตลอดจนอาวุธ
ยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ ไปแจ้งแก่เจ้าเมืองปากน้ำ จากนั้นเจ้าเมืองจะให้คนนำร่องและล่ามนำข้อกฏ
หมายและข้อปฏิบัติของฝ่ายไทยไปให้แก่ผู้บังคับการเรือ แล้วคนนำร่องจะเป็นผู้นำเรือเข้ามา
ทอดสมอ ณ ด่านปากน้ำ ตามที่ล่ามเป็นผู้สั่ง
3. เจ้าพนักงานฝ่ายไทยจะลงไปตรวจตราสินค้าของพ่อค้าก่อน และให้นำสินค้าประ
เภทอาวุธยุทโธปกรณ์ไว้ ณ เมืองปากน้ำ แล้วเจ้าเมืองจึงจะอนุญาตให้เรือเข้ามากรุงเทพฯ
4. เรือสินค้าของพ่อค้าอังกฤษเมื่อมาทอดสมออยู่ที่กรุงเทพฯ แล้ว จะมีเจ้าหน้าที่ฝ่าย
ไทยลงไปตรวจสินค้าแล้ววัดปากเรือ จากนั้นจะอนุญาตให้พ่อค้าฝ่ายไทยและอังกฤษซื้อสินค้ากัน
เองตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ถ้าเรือสินค้าของพ่อค้าอังกฤษบรรทุกสินค้าออกไปจนเต็มลำเรือ
ข้ามสันดอนของปากน้ำไม่ได้ จะต้องเช่าเรือลำเลียงสินค้าออกไปส่ง และเจ้าพนักงานด่าน
จะต้องไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากเรือลำเลียงอีก

5. ถ้าเรือสินค้าและเรือลำเลียงบรรทุกสินค้าเสร็จแล้ว ให้ผู้บังคับการเรือขอเบิกเรื่องต่อเจ้าพระยาพระคลัง ถ้าไม่มีธุรกิจใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพระยาคลังก็จะให้เบิกเรื่องไปโดยเร็ว เมื่อสินค้าล่องไปจนถึงเมืองปากน้ำจะต้องทอดสมออยู่ที่ด่านที่เศษทอด แล้วคอยให้เจ้าพนักงานฝ่ายไทยลงไปตรวจเรือสินค้าก่อน จึงจะขอรับอาวุธยุทธภัณฑ์กลับคืนไปได้

6. พ่อค้าอังกฤษจะเป็นชาวยุโรปหรือชาวเอเชียก็ดี ตลอดทั้งผู้บังคับการเรือและลูกเรือทั้งหลายซึ่งเข้ามาค้าขายยังเมืองไทย จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายไทยทุกประการ

สนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์ระหว่างไทยอังกฤษฉบับนี้จัดทำขึ้นเป็น 3 ภาษาคือภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษามลายู และได้จัดทำเป็น 2 ชุด ซึ่งชุดหนึ่งนั้นเบอร์นีจะต้องนำไปให้ข้าหลวงใหญ่ของอังกฤษที่อินเดียประทับตรารับรอง แล้วนำกลับมาแลกเปลี่ยนกับชุดที่คณะเสนาบดีไทยทูลเกล้าถวายแด่พระเจ้าอยู่หัวเพื่อลงพระปรมาภิไธย สนธิสัญญาจึงมีผลบังคับใช้ด้วยกันทั้งสองฝ่าย เบอร์นีได้เดินทางออกจากกรุงเทพฯ ในวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2369⁶⁶ เพื่อนำสนธิสัญญาอันเป็นข้อสรุปที่ตกลงร่วมกันกับคณะเสนาบดีไทยให้ข้าหลวงใหญ่ของอังกฤษที่อินเดียลงนามรับรอง แล้วจึงนำสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวกลับมาแลกเปลี่ยนกับไทยที่เมืองตรัง ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2370⁶⁷

⁶⁶ Burney Henrey, The Burney Papers Vol. III, pp 361.

⁶⁷ "เรื่องทูตฝรั่งในสมัยรัตนโกสินทร์" ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 62, หน้า 7.

ความเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลโดยตรงจากข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นี

สนธิสัญญาเบอร์นีเป็นความตกลงระหว่างคณะเสนาบดีไทยกับคณะทูตซึ่งเป็นตัวแทนจากข้าหลวงอังกฤษที่อินเดีย ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมืองและการค้าในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยในระยะแรกคณะทูตให้ความสำคัญกับการเจรจาทางการเมืองและสงครามระหว่างไทยกับพม่าแต่ในขณะที่การเจรจาในเรื่องดังกล่าวยังไม่ทันได้ข้อสรุปอังกฤษก็สามารถเอาชนะพม่าได้เสียก่อน เบอร์นีจึงหันมาเจรจาเรื่องปัญหาทางการเมืองการค้าของพ่อค้าอังกฤษในไทย และปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐต่างๆ ในบริเวณคาบสมุทรมาลาซึ่งเกี่ยวข้องถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษด้วย ใจความสำคัญในสนธิสัญญาเบอร์นีซึ่งเป็นข้อตกลงทางพระราชไมตรี 14 ข้อ และข้อตกลงทางการค้าอีก 6 ข้อ ซึ่งสรุปได้ 3 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ข้อตกลงด้านความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษ
2. ข้อตกลงด้านการกำหนดอาณาเขตระหว่างไทยกับอังกฤษในบริเวณคาบสมุทรมาลา
3. ข้อตกลงด้านการค้าและการเก็บภาษีของไทย

ผลโดยตรงจากสนธิสัญญาเบอร์นี

1. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษ

ผลโดยตรงที่ทั้งสองฝ่ายได้รับจากสนธิสัญญาเบอร์นีฉบับนี้คือ ความสัมพันธ์ไมตรีอันดีต่อกัน นับเป็นความสำเร็จร่วมกันทั้งสองฝ่ายซึ่งการที่อังกฤษสามารถเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการกับราชสำนักไทยได้นั้นเป็นประโยชน์แก่อังกฤษทั้งในทางการค้าและการเมือง โดยเฉพาะในบริเวณคาบสมุทรมาลา ส่วนไทยก็ถือว่าได้รับประโยชน์จากสนธิสัญญาฉบับนี้ไม่น้อย เนื่องจากสนธิสัญญาฉบับนี้นับเป็นสนธิสัญญาเสมอภาคคือ การได้รับความยอมรับจากอังกฤษในการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายของไทย ซึ่งประเด็นนี้ถือได้ว่าเป็นการได้ประโยชน์ของฝ่ายไทย คือการได้รับการยอมรับและความเสมอภาคจากอังกฤษ ดังจะพิจารณาได้จากมาตราที่ 1 ซึ่งพระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ ทรงแปลจากฉบับภาษาอังกฤษ

ข้อหนึ่ง "ชาวไทยและชาวอังกฤษสัญญาจะติดต่อกันด้วยมิตรภาพ ด้วยความรักและความชอบพอ ด้วยความเชื่อถือนซึ่งกันและกัน ด้วยความจริงใจ ด้วยความจริงและพูดอย่างเปิดเผย คนไทยจะต้องไม่คิดร้ายหรือทำอะไรที่เป็นการร้าย หรือกระทบกระเทือนคนอังกฤษในทางใดเลย คนอังกฤษจะต้องไม่คิดร้ายหรือทำอะไรที่จะเป็นการร้ายหรือกระทบกระเทือนคนไทยอย่างใดเลย... คนไทยย่อมจะจัดการและตัดสินกิจการต่าง ๆ ภายในขอบเขตของไทยตามความประสงค์ และขนบธรรมเนียมของไทยเอง"^{๑๘}

ข้อตกลงที่ 1-4 เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษอย่างกว้างๆ ในแง่วิถีการปฏิบัติต่อกัน แต่ก็ได้แสดงให้เห็นการเคารพในอำนาจอธิปไตยของไทยเหนือดินแดนในปกครอง เพื่อป้องกันไม่ให้อังกฤษเข้ามาว่านวายก้าวก่ายในกิจการภายในของไทยในอนาคต กับแสดงให้เห็นถึงความเคารพต่อธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมายของไทย ที่พึงได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเช่นเดียวกับอังกฤษ

ข้อตกลงที่ 5-10 เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการติดต่อทางการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษ

ข้อตกลงที่ 12-14 เป็นข้อตกลงที่ทางการเมืองเรื่องฐานะของรัฐบนคาบสมุทรมาลายู เพื่อกำหนดอาณาเขตในบริเวณคาบสมุทรของอังกฤษและไทย โดยอังกฤษยอมรับว่าไทรบุรี กลันตัน ตรัง กานู เป็นของไทย ส่วนไทยยอมรับว่าปีนัง มะละกา และสิงคโปร์ เป็นของอังกฤษ ส่วนรัฐเประและสลังงอร์ ทั้งสองฝ่ายถือเป็นรัฐอิสระที่ทั้งไทยและอังกฤษสัญญาว่าจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือรุกราน

ผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ไทยได้จากสนธิสัญญานี้คือ ไทยได้ใช้สนธิสัญญาเบอร์นี เป็นแบบฉบับในการทำสนธิสัญญากับชาติตะวันตกอีกชาติหนึ่งคือ สหรัฐอเมริกาที่เข้ามาติดต่อ เปิดความสัมพันธ์ทางการทูตและการค้ากับไทยในปี พ.ศ. 2375 อาจกล่าวได้ว่าสนธิสัญญาเบอร์นีเป็นการเปิดประตูบ้านของไทย นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ทางการทูตและการค้าของไทย ที่แต่เดิมผูกพันอยู่กับการค้าภายใต้ระบบบรรณาการกับจีนอยู่รูปแบบเดียวมาเป็นระยะเวลาช้านาน ให้หันเหไปสู่การเปิดความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่น อันได้แก่การทำความตกลงอย่างเป็นลาลักษณ์อักษรในรูปแบบของสนธิสัญญา ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่อยู่ใน

^{๑๘} พระราชวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, 2536, หน้า 140.

ธรรมนิยมและจารีตของไทย ดังนั้นสนธิสัญญาเบอร์นีจึงเป็นเสมือนตัวอย่างหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวในกลไกการปกครอง และการถือประโยชน์ของราชสำนักไทยที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบให้เข้ากับสภาพการณ์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น

2. การกำหนดอาณาเขตระหว่างไทยกับอังกฤษในบริเวณคาบสมุทรมาลายู

ผลอันเกิดขึ้นจากข้อตกลงตามสนธิสัญญาเบอร์นีที่เกี่ยวกับการกำหนดอาณาเขตระหว่างไทยกับอังกฤษในบริเวณคาบสมุทรมาลายู เพื่อแก้ไขปัญหาคความสัมพันธ์ทางการเมืองและการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษในรัฐต่างๆ บนคาบสมุทรมาลายู อันได้แก่ ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และเประ กิ่งนี้อาจกล่าวได้ว่าบริเวณคาบสมุทรมาลายูมีความสำคัญทั้งทางด้านยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวเฉพาะผลอันสืบเนื่องจากการกำหนดเขตอิทธิพลระหว่างไทยกับอังกฤษในบริเวณคาบสมุทรมาลายูที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างไทยกับอังกฤษในบริเวณดังกล่าวเท่านั้น ด้วยเหตุว่าการค้าทางภาคใต้ของไทยมีความผูกพันกับผลประโยชน์ทางการค้าของอังกฤษในบริเวณคาบสมุทรมาลายูเช่นกัน โดยพิจารณารายละเอียดในแต่ละมาตราที่เป็นแก่นสำคัญของ การแก้ไขปัญหาดังนี้

มาตราที่ 12 ปัญหาเรื่อง กลันตัน และตรังกานู โดยไทยยอมอนุญาตให้พ่อค้าอังกฤษเข้าไปค้าขายในรัฐที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของไทยทั้ง 2 รัฐดังกล่าวได้ และไทยสัญญาว่าจะไม่เข้าไปขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคทางการค้าของอังกฤษในรัฐทั้ง 2 ส่วนอังกฤษสัญญาว่าจะไม่ไปก่อกวนหรือรุกรานรัฐทั้ง 2 ไม่ว่าจะด้วยวิธีการอันใดก็ตาม ก็ตามเป็นการตอบแทน

สำหรับกลันตันและตรังกานูนั้น เป็นรัฐชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกของคาบสมุทรมาลายู รัฐทั้ง 2 อยู่ภายใต้อิทธิพลของไทยและต้องส่งเครื่องราชบรรณาการให้ไทยเรื่อยมา รัฐทั้งสองพยายามจะขอเป็นพันธมิตรกับอังกฤษ เพื่อขอความสนับสนุนจากอังกฤษในการแยกตัวเป็นอิสระจากไทย แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากทำเลที่ตั้งของรัฐทั้งสองอยู่ทางภาคตะวันออกทำให้การติดต่อและการคมนาคมไม่สะดวกเท่ารัฐทางภาคตะวันตก อีกทั้งผลประโยชน์ทางการค้าของอังกฤษในรัฐทั้งสองนั้นก็ยังมีไม่มากนัก^{๑๐} เบอร์นีจึงเข้าใจถึงอำนาจและอิทธิพลของไทยเหนือ

^{๑๐} วงเดือน นาราัจจ์, "การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศมหาอำนาจตะวันตกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367-2394)", หน้า 76.

รัฐทั้งสองตั้งจึงได้พิจารณาว่าการยินยอมรับอำนาจและอิทธิพลของไทยเหนือรัฐทั้งสองดังกล่าวจะเป็นผลดีมากกว่า

ข้อตกลงในประเด็นนี้สำหรับความเข้าใจของคณะเสนาบดีไทย อาจกล่าวได้ว่านั่นคือการยอมรับของอังกฤษว่ารัฐทั้ง 2 เป็นหัวเมืองประเทศราชในความดูแลคุ้มครองของไทย ฉะนั้นข้อตกลงในมาตรฐานตามความเข้าใจของฝ่ายไทย คือ กลันตัน และตรังกาน อยู่ในเขตอิทธิพลของฝ่ายไทย หากทว่าแท้จริงแล้วถือค่าสำนวนในมาตรฐานนี้มีความคลุมเคลือที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่การตีความหมายในภายหลังอย่างยิ่ง ด้วยว่าเมื่อพิจารณาจากข้อความในสัญญา จะพบว่าหากฝ่ายไทยรุกรานหรือใช้กำลังแทรกแซง ส่อมเท่ากับเป็นการขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการค้าของอังกฤษในกลันตัน และตรังกาน ซึ่งอังกฤษคงไม่สามารถนิ่งเฉยได้ แม้ว่าการรุกรานดังกล่าวสำหรับฝ่ายไทยจะถือว่าเป็นการปราบปราม หากรัฐทั้ง 2 สร้างปัญหาแสดงความกระด้างกระเดื่องต่อไทย ซึ่งอังกฤษสามารถใช้เป็นข้ออ้างในการเข้ามาแทรกแซงได้ในภายหลัง

มาตราที่ 13 เป็นเรื่องของไทรบุรี ที่นับว่าไทยได้ประโยชน์จากข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นี้อย่างมาก เพราะอังกฤษต้องยอมรับรองสิทธิอันถูกต้องของไทยเหนือเมืองไทรบุรีอย่างเป็นทางการ แต่หากว่าพิจารณาจากข้อเรียกร้องของเบอร์นี ตามนโยบายที่ข้าหลวงที่ปีนังคือนายพลเลอร์ตันได้มอบหมายให้ คือพยายามหาทางนำเจ้าพระยาไทรบุรีคนเดิมกลับเข้ามาปกครองไทรบุรีให้ได้ นับว่าประเด็นนี้เบอร์นีล้มเหลวอย่างที่สุด เพราะนอกจากจะไม่สามารถนำเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงร์น) กลับไปยังไทรบุรีได้อีก ยังต้องเป็นผู้จัดการย้ายเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงร์น) ไปอยู่นอกดินแดนที่ฝ่ายไทยกำหนดไม่ให้อยู่ อันได้แก่ ปีนัง ไทรบุรี ประสะลังอร์ และพม่า⁷⁰ เนื่องจากฝ่ายไทยเกรงว่าเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงร์น) จะใช้เมืองดังกล่าวเป็นฐานก่อความวุ่นวายในไทรบุรีได้ ดังนั้นนอกจากเบอร์นีจะไม่สามารถจัดอิทธิพลของไทยออกจากไทรบุรีได้ตามที่นายพลเลอร์ตันต้องการแล้ว เบอร์นียังทำให้อังกฤษต้องเข้าเกี่ยวข้องกับข้อต่อการยอมรับและรับรองสิทธิของไทยเหนือไทรบุรีอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามผลประโยชน์ที่อังกฤษได้รับจากการยอมผ่อนปรนท่าทีในเรื่องไทรบุรีก็นับว่าเป็นการแลกเปลี่ยนที่ยังผลดีแก่การค้าของอังกฤษด้วย เนื่องจากไทยยอมให้มีการติดต่อค้าขายระหว่างราษฎรใน

⁷⁰ จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เล่ม 2, หน้า 49.

ปิ้งและไทรบุรีดั้งเดิม สำหรับโคกระบือ เป็ด ไก่ ปลา ข้าวเปลือก และข้าวสาร ซึ่งราษฎรในปิ้งต้องการซื้อจากไทรบุรีหรือบรรทุกลงเรือจะไม่ถูกเรียกเก็บภาษี ณ บริเวณปากแม่น้ำหรือลำคลองใดๆ ในไทรบุรี และจะเรียกเก็บภาษีสินค้าเข้าและออกที่เหมาะสมและยุติธรรม อาจกล่าวได้ว่าเหตุผลทางด้านการค้ามีส่วนสำคัญผลักดันให้เบอร์นียอมคล้อยตามความต้องการของไทย

มาตราที่ 14 เป็นเรื่องเกี่ยวกับเประ และสลังงอร์ นับเป็นข้อตกลงที่สามารถประนีประนอมกันได้ระหว่างไทยกับอังกฤษ เนื่องจากทั้งไทยและอังกฤษต่างก็อ้างว่าตนมีสิทธิ และอำนาจเหนือเประ และสลังงอร์ ในขณะที่อังกฤษอ้างถึงสิทธิที่ตนมีสืบต่อจากฮอลันดาเหนือรัฐทั้ง 2 ไทยก็อ้างถึงการที่รัฐเประส่งบุหงามาศเป็นเครื่องบรรณาการแก่ไทย ดังนั้นข้อตกลงในสนธิสัญญาในมาตรานี้ผลดีกลับตกอยู่ที่เประ และสลังงอร์ เนื่องจากไทยและอังกฤษได้สัญญาต่อกันว่าจะไม่รุกรานรัฐทั้ง 2 ซึ่งไทยสัญญาว่าจะให้เจ้าพระยาเประปกครองเประอย่างอิสระ และอังกฤษจะไม่ห้ามเประหากเประยังคงต้องการส่งบุหงามาศให้แก่ไทย ซึ่งในข้อตกลงประการหลังนี้ดูเหมือนว่าไทยจะยังคงรักษาผลประโยชน์ของตนในเประได้อยู่ แต่แท้ที่จริงแล้วอังกฤษเป็นฝ่ายได้เปรียบไทยมากกว่าในข้อตกลงมาตรานี้ เนื่องจากอังกฤษได้อาศัยข้อตกลงในมาตรานี้ที่ว่าเประเป็นอิสระจะส่งบุหงามาศให้แก่ไทยหรือไม่ก็ได้นี้เอง เป็นเงื่อนไขในการเสนอตัวเข้าช่วยเหลือและให้ความคุ้มครองแก่เประในกรณีที่ไม่ปรารถนาที่จะส่งบุหงามาศให้แก่ไทย ซึ่งหากพิจารณาในแง่มุมนี้จะพบว่าข้อตกลงในมาตรานี้ให้ผลแก่อังกฤษโดยตรงในการยับยั้งไม่ให้ไทยเข้ามายุ่งเกี่ยวกับรัฐเประ อีกทั้งยังเปิดทางให้อังกฤษเข้ามามีบทบาทในเประมากยิ่งขึ้นในภายภาคหน้า

ฉะนั้นสรุปว่าข้อตกลงตามมาตราที่ 12, 13 และ 14 ให้ผลในการกำหนดขอบเขตอิทธิพลของทั้งไทยและอังกฤษในบริเวณคาบสมุทรมาเลย์ดังนี้คือ อังกฤษยอมรับว่า ไทรบุรี กลันตัน และตรังگانอยู่ในอิทธิพลของไทย ส่วนไทยยอมรับว่า ปิ้ง มะละกา และสิงคโปร์เป็นเขตอิทธิพลของอังกฤษ ส่วนรัฐมาเลย์อื่น ๆ เป็นอิสระทั้งจากไทยและอังกฤษ ซึ่งสัญญาว่าจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว โดยเฉพาะเประ และสลังงอร์ แม้ว่าการทำสนธิสัญญาเบอร์นีครั้งนี้จะทำให้ไทยต้องเสียสิทธิในการปกครองเประไป และการรับรองสิทธิของไทยเหนือรัฐกลันตัน และตรังگانจะยังคงคลุมเคลืออยู่ก็ตาม แต่หากพิจารณาจากข้อตกลงในสนธิสัญญาก็แสดงให้เห็นว่าไทยสามารถที่จะทำให้อังกฤษยอมรับในความเป็นเจ้าประเทศราชของไทยเหนือไทรบุรีได้อย่างถูกต้อง และการที่ไทยต้องยุติการขยายอิทธิพลเหนือรัฐมาเลย์ทางฝั่งตะวันตก ก็ทำให้ไทยหันมาสนใจจัดการกับการแก้ปัญหาในรัฐมาเลย์ทางฝั่งตะวันออกได้อย่างเต็มที่ ส่วนด้านการค้าของ

ไทยทางภาคใต้ที่นับว่ามีความเกี่ยวพันกับการค้าอังกฤษในบริเวณคาบสมุทรมาลายูนั้น การที่ทั้ง ไทยและอังกฤษสามารถกำหนดขอบเขตของอิทธิพลในบริเวณดังกล่าวได้ ทำให้อังกฤษสามารถ จัดการกับปัญหาเรื่องการซื้อหาเสบียงสำหรับใช้บริโภคในป็นิงได้สะดวกยิ่งขึ้น อันเป็นผลต่อการค้าของอังกฤษในป็นิงที่ต้องเกี่ยวข้องกับรัฐทางใต้ของไทย รวมทั้งรัฐต่างๆ บริเวณคาบสมุทรมาลายู ดังนั้นเมื่อสามารถหาข้อยุติทางการเมืองได้ย่อมส่งผลประโยชน์ในทางการค้าด้วยเช่นกัน

3. ข้อตกลงทางการค้าและการจัดเก็บภาษีระหว่างไทยกับอังกฤษ

ในสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีซึ่งมีข้อตกลงว่าด้วยกันทั้งหมด 14 ข้อ นั้น มีข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีการติดต่อค้าขายระหว่างไทยกับอังกฤษ 6 ข้อ ซึ่งเป็นข้อตกลงอย่างกว้าง ๆ อันได้แก่มาตราที่ 5, 6, 7, 8, 9 และ 10 (พิจารณาจากรายละเอียดข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นีที่กล่าวมาแล้วข้างต้น) ข้อตกลงในมาตราดังกล่าวเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีการค้าที่พ่อค้าอังกฤษจะต้องปฏิบัติเมื่อเข้ามาค้าขายในประเทศไทย ดังนี้

มาตราที่ 5 เป็นข้อตกลงที่อนุญาตให้พ่อค้าของทั้ง 2 ฝ่าย เข้าไปค้าขายยังดินแดนของคู่สัญญาได้ หากแต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศที่เข้าไปอย่างเคร่งครัด นับเป็นการรับรองสิทธิและการให้ความคุ้มครองแก่การค้าของทั้ง 2 ประเทศ

มาตราที่ 6 เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการเสียภาษีและการพิจารณาคดีความอันสืบเนื่องมาจากการติดต่อค้าขายระหว่างกัน ผลดีสำหรับฝ่ายไทยคือการพิทักษ์สิทธิความชอบธรรมในการกำหนดให้อังกฤษต้องเสียค่าธรรมเนียมของไทยและการพิจารณาคดีความที่อาจเกิดขึ้นในขณะที่พ่อค้าอังกฤษเข้ามาค้าขายในประเทศไทยให้ต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายของไทย นับว่าเป็นความรอบคอบรัดกุมของคณะเสนาบดีไทยอย่างยิ่งในการรักษาผลประโยชน์ของราชสำนักไทยทั้งทางการค้าและการเมือง

มาตราที่ 7 เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการขอตั้งบ้านเรือนโรงสินค้า และการขนถ่ายสินค้าของทั้ง 2 ฝ่าย ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองดูแลให้ความปลอดภัยจากการถูกกดขี่ประเด็นสำคัญอยู่ที่การวางเงื่อนไขของคณะเสนาบดีไทยที่ควบคู่ไปกับการให้สิทธิดังกล่าวว่า พ่อค้าอังกฤษจะสามารถตั้งบ้านเรือน โรงสินค้า และการขนถ่ายสินค้าก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว จึงเท่ากับว่าราชสำนักไทยยังควรรักษาสีทธิในการอนุญาตไว้ เพื่อยังคับให้พ่อค้าอังกฤษต้องเข้ามาติดต่อกับราชสำนักโดยตรง เพื่อควบคุมพ่อค้าต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในไทย

มาตราที่ 8 เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในกรณีที่เกิดเรืออัปปางในเขตแดนประเทศสัญญาที่อีกฝ่ายเข้ามาติดต่อค้าขายด้วย

มาตราที่ 9 เป็นการวางเงื่อนไขในเชิงปฏิบัติให้พ่อค้าอังกฤษที่เข้ามาติดต่อค้าขายกับไทย ในกรณีที่ต้องการไปยังเมืองอื่นในประเทศไทยที่มีได้เคยไปติดต่อค้าขายมาก่อน ต้องไปติดต่อขออนุญาตจากเจ้าเมืองนั้น ๆ ก่อน ซึ่งเจ้าเมืองมีสิทธิ์ที่จะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายไทยในแง่การควบคุมมิให้พ่อค้าอังกฤษติดต่อกับคนพื้นเมืองโดยตรง

นอกจากนั้นในข้อวิเคราะห์ของเบอร์นในรายงานที่น่าเสนอต่อข้าหลวงใหญ่ที่อินเดียว่า แท้ที่จริงแล้วจุดประสงค์ของฝ่ายไทยในการสร้างเงื่อนไขดังกล่าวก็ เนื่องจากต้องการป้องกันไม่ให้เรือของอังกฤษเข้าไปติดต่อค้าขายยังเมืองท่าจันทบุรี และเมืองท่าอื่น ๆ ที่ไม่ได้เคยติดต่อกับอังกฤษมาก่อน เพื่อรวมศูนย์กลางการค้าขายทั้งหมดให้อยู่ที่กรุงเทพฯ เพียงแห่งเดียว¹ อันเป็นการสะดวกต่อการควบคุมการค้าต่างประเทศโดยรัฐ

มาตราที่ 10 เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการเปิดเสรีทางการค้าในบริเวณที่กำหนด (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในสนธิสัญญาเบอร์นข้างต้น) ข้อตกลงนี้เป็นผลดีแก่อังกฤษ เนื่องจากบริเวณดังกล่าวมีอาณาเขตใกล้เคียงและติดต่อกับเขตอิทธิพลของอังกฤษ ดังนั้นการที่อังกฤษสามารถเข้าไปทำการค้าขายในบริเวณดังกล่าวได้โดยไม่ต้องถูกควบคุมหรือติดอยู่กับข้อจำกัดใด ๆ ย่อมส่งผลดีให้แก่การค้าของพ่อค้าอังกฤษในบริติช สเตรตส์ เซทเทิลเมนต์อย่างยิ่ง

ส่วนผลดีสำหรับฝ่ายไทยคือ สามารถระบุเป็นลายลักษณ์อักษรห้ามการค้าฝิ่นอย่างเด็ดขาด เนื่องจากการค้าที่ให้ผลประโยชน์แก่พ่อค้าอังกฤษอย่างมหาศาลแห่งหนึ่งนั้นคือการค้าฝิ่น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสนธิสัญญาเบาว์ริงที่ทำขึ้นในภายหลัง (พ.ศ. 2398) พบว่าหลังจากรัชกาลที่ 4 ทรงขอมิให้มีการนำเข้าฝิ่น แม้จะมีการควบคุมให้ขายเฉพาะแก่เจ้าภาษีเท่านั้น ฝิ่นก็นำปัญหาใหญ่มาสู่คนไทยในเวลาต่อมาอย่างยิ่ง เนื่องจากคนไทยตกเป็นทาสฝิ่นเป็นจำนวนมาก

นอกจากสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีแล้ว ยังมีข้อกำหนดข้อตกลงเฉพาะทางด้านการติดต่อค้าขายอย่างละเอียดต่างหาก เป็นหนังสือสัญญาเฉพาะแนบท้ายสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีอีก 6 ข้อ อันเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของเรือสินค้าอังกฤษที่ปรารถนาที่จะเข้ามายังเมืองท่าที่กรุงเทพฯ เรียกว่าสนธิสัญญาสลูปก่าป็น หรือสนธิสัญญาทางการพาณิชย์ มีประเด็นให้พิจารณาในแต่ละข้อดังนี้

ข้อ 1 ห้ามการส่งข้าวเป็นสินค้าออก, กำหนดให้อาวุธยุทธภัณฑ์เป็นสินค้าที่เมื่อนำเข้ามาต้องขายให้รัฐเท่านั้น ซึ่งหากว่ารัฐไม่ต้องการพ่อค้าต้องนำกลับไปด้วย ส่วนสินค้าอื่น ๆ นั้น อนุญาตให้พ่อค้าอังกฤษซื้อขายได้โดยเสรี และกำหนดอัตราภาษีที่รัฐพึงเรียกเก็บจากเรือสินค้าของอังกฤษที่เข้ามาในออสเตรีย โดยวัดจากความกว้างของปากเรือ หากเป็นเรือที่บรรทุกสินค้าเพื่อเข้ามาค้าขาย เก็บวาละ 1,700 บาท และถ้าเป็นเรือที่ไม่ได้บรรทุกสินค้าเข้ามาค้าขาย เก็บวาละ 1,500 บาท

ผลดีที่เกิดขึ้นโดยตรงคืออังกฤษสามารถทำให้ไทยยอมรับความเปลี่ยนแปลง ระเบียบวิธีการค้า และวิธีการจัดเก็บภาษีให้เป็นไปตามความต้องการของอังกฤษได้ นับว่าเบอร์นีประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับมอบหมาย เพราะสามารถทำให้พ่อค้าอังกฤษเข้ามาค้าขายได้สะดวก และมีเสรีภาพในการซื้อขายมากขึ้น ไม่ต้องถูกบังคับให้ค้าขายกับพระคลังสินค้าแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น อีกทั้งพ่อค้าอังกฤษยังสามารถตัดปัญหาความยุ่งยากในขั้นตอนการเสียค่าธรรมเนียม และภาษีต่าง ๆ ลงได้ตามที่ต้องการ อันนำมาซึ่งความสะดวกในการเข้ามาติดต่อค้าขายมากยิ่งขึ้น

สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับไทยจากข้อตกลงในมาตราที่ 1 มีอยู่ด้วยกัน 5 ประเด็นที่สำคัญดังนี้

1. ไทยห้ามมิให้พ่อค้าต่างชาติซื้อข้าวเปลือกและข้าวสารนอกประเทศ การห้ามนำข้าวออกนอกประเทศนั้นเป็นความจำเป็นในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนับตั้งแต่รัชกาลที่ 1-รัชกาลที่ 3 ด้วยเหตุว่ารัฐจำเป็นต้องรักษาปริมาณข้าวให้พอ เนื่องจากความต้องการภายในประเทศเสียก่อน เนื่องจากในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไทยยังมีภาวะสงครามผูกพันอยู่ ข้าวจึงเป็นเสบียงที่สำคัญที่สุดสำหรับกองทัพ เพราะฉะนั้นรัฐไทยจึงจำเป็นต้องสงวนสิทธิในการขายข้าวเพื่อการส่งออก แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการห้ามมิให้พ่อค้าชาวต่างชาติซื้อข้าวออกไปจำหน่ายนอกประเทศไม่ได้หมายความว่าข้าวจะไม่ได้เป็นสินค้าออกที่สำคัญของไทย เพียงแต่ว่าไทยสามารถรักษาสิทธิในการควบคุมการขายข้าวให้แก่พ่อค้าชาวต่างชาติไว้ในกำมือได้เท่านั้นเอง ซึ่งข้าวก็เป็นสินค้าออกประเภทหนึ่ง แต่ก็มีปริมาณการส่งออกที่ไม่แน่นอน เพราะมีข้อกำหนดในสมัยรัชกาลที่ 3 ว่า "การส่งข้าวออกนอกประเทศเป็นข้อห้าม สกเว้นเสียแต่ว่าในปีนั้นจะสามารถผลิตข้าวได้มากเพียงพอที่จะใช้กินกันภายในประเทศไปถึง 3 ปี รัฐจึงจะอนุญาตให้มีการส่งข้าวออก

ไปขายต่างประเทศได้⁷² การที่ราชสำนักไทยควบคุมการซื้อขายข้าวอย่างเข้มงวด ก็เพราะเป็นความจำเป็นของรัฐที่จะต้องสงวนข้าวไว้ให้เพียงพอสำหรับการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งถือเป็นนโยบายที่สำคัญ

2. การควบคุมอาวูธเป็นความจำเป็นของรัฐต้นรัตนโกสินทร์มาโดยตลอดตั้งจะเห็นได้ว่าอาวูธ เป็นสินค้าเข้าผูกขาดประเภทเดียวหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นีที่รัฐยังคงผูกขาดอยู่ การที่รัฐกำหนดให้อาวูธเป็นสินค้าผูกขาดก็เนื่องจากอาวูธมีความสำคัญในฐานะเป็นยุทธปัจจัยที่รัฐไม่สามารถปล่อยให้เกิดการค้าขายอย่างเป็นอิสระได้ เพราะมีผลเกี่ยวพันถึงความมั่นคงของประเทศ และความสงบเรียบร้อยภายในประเทศด้วย

3. หลังจากทำสนธิสัญญาเบอร์นีแล้วรัฐจำเป็นต้องปล่อยให้เกิดการค้าเสรีตามข้อตกลงผลที่เกิดขึ้นคือ สินค้าออกทั้งหลายที่รัฐเคยผูกขาดและข้อบังคับที่พ่อค้าต่างชาติต้องซื้อขายกับพระคลังเท่านั้นถูกยกเลิกไป เป็นผลให้พ่อค้าอังกฤษมีอิสระในการค้าขายในเมืองไทยมากขึ้น พบว่าหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นีมีเรือจากต่างประเทศเข้ามาค้าขายยังกรุงเทพฯ มากขึ้น ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของสินค้าส่งออก ซึ่งปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2369 สินค้าขาออกของไทยทำรายได้ให้กับประเทศประมาณ 3,284,325 บาท⁷³ การที่พ่อค้าอังกฤษเข้ามาค้าขายกับไทยมากขึ้น ก็ย่อมทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการเก็บภาษี แม้ว่ารัฐจะสูญเสียผลประโยชน์จากการผูกขาดการค้าไป แต่ก็สามารถหาทางชดเชยได้ โดยอาศัยระบบการจัดเก็บภาษีสินค้าที่ขั้นตอนการผลิตมาแทนที่ นอกจากนี้การที่มีเรือต่างชาติเข้ามาค้าขายยังกรุงเทพฯ มากขึ้นส่งผลให้กรุงเทพฯ มีความหลากหลายของสินค้าเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่ต้องการสร้างกรุงเทพฯ ให้เป็นศูนย์กลางที่เรือของพ่อค้าตะวันตก และพ่อค้าจากแหล่งอื่นๆ จะมาแวะเลือกซื้อสินค้าอันหลากหลายออกไปพร้อม ๆ กับสินค้าของไทยด้วย

⁷² James C. Ingram, ECONOMIC CHANGE IN THAILAND 1860-1970, (Stanford, California: Stanford University Press), 1971, pp 24.

⁷³ เกียรติศักดิ์ วงศ์มุกดา, สภาพการค้าไทยระหว่าง พ.ศ. 2325-2398, (วิทยานพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร), 2523, หน้า 70.

นอกจากนี้อีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการยกเลิกการผูกขาดการค้าของพระคลังสินค้า คือเรื่องของสิทธิในการเลือกซื้อก่อน (Royal Pre-Emptive Rights) ซึ่งพ่อค้าอังกฤษเข้ามาติดต่อค้าขาย ก็ต้องติดต่อซื้อขายโดยผ่านตัวแทนของรัฐที่เรียกว่า พระคลังสินค้า ดังนั้นพระคลังสินค้าจึงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการซื้อขายสินค้าทุกชนิดทั้งสินค้าเข้าและสินค้าออกตลอดจนกำหนดราคาสินค้า และสามารถบังคับซื้อ หรือเลือกซื้อสินค้าซึ่งเป็นที่ต้องการของราชสำนักได้ก่อน โดยกำหนดให้สิ่งของหรือสินค้านั้นเป็นของที่ต้องใช้ในราชการ⁷⁴ ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติกับเรือของพ่อค้าตะวันตกทุกลำที่เข้ามาค้าขาย โดยพระคลังสินค้าจะส่งเจ้าพนักงานลงไปตรวจสินค้าที่รัฐต้องการก่อน เมื่อพบแล้วก็จะตัดไว้ห้ามมิให้ขายให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดอย่างเด็ดขาด⁷⁵ เหตุที่เกิดสิทธิเช่นนี้ก็เนื่องจากรัฐมีความจำเป็นต้องควบคุมอาวุธ ดังนั้นสินค้าที่ถูกควบคุมให้ขายแต่เฉพาะรัฐเท่านั้นก็คืออาวุธ ต่อมาภายหลังแม้สินค้าสามัญ เช่น เครื่องถ้วยชาม⁷⁶ ก็ต้องให้รัฐเลือกซื้อได้ก่อนผู้อื่น ทั้งเพื่อนำสินค้าเหล่านั้นไปขายต่อหาผลประโยชน์ในท้องตลาดท่าท่าไรเข้าท้องพระคลัง ในขณะที่เดียวกันขุนนางข้าราชการที่เกี่ยวข้องในกรมพระคลังสินค้าก็ได้อาศัยประโยชน์จากสิทธิดังกล่าวด้วย โดยเบอร์นีได้บันทึกถึงการดำเนินของข้าราชการว่า "ความประพฤติของข้าราชการไทยที่ปฏิบัติต่อเรือเหล่านี้เป็นการกระทำที่อยู่ศีลธรรมอย่างยิ่ง พระคลังสินค้าและข้าราชการของเขากำหนดราคาสินค้าทุกอย่างที่พ่อค้าสุจริตได้นำเข้ามา และยึดเอาสินค้าเหล่านั้นไว้แล้วแจกจ่ายสินค้าที่เขาพอใจในระหว่างพวกเขา โดยมีจุดประสงค์ที่จะนำไปขายปลีกในภายหลังเพื่อหากำไรให้แก่ตนเอง"⁷⁷

4. การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมอันหลากหลายและซ้ำซ้อนให้มี

⁷⁴ ร้าไพ อุดมไพจิตรกุล, "การแสวงหารายได้ ของแผ่นดินภายในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2398-2458", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้, มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2526, หน้า 49.

⁷⁵ ผ่องพันธ์ สุภัทรพันธุ์, "การศึกษาทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับเรื่องพระคลังสินค้า", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511, หน้า 34.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 176.

อัตราที่แน่นอนโดยเก็บรวมในอัตราเดียวที่เรียกว่า "ภาษีปากเรือ" นั้นถือเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในวิธีการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมของไทย ซึ่งการที่ราชสำนักไทยยอมตกลงตามข้อเรียกร้องของพ่อค้าอังกฤษนั้น นับว่าเป็นความสำเร็จของสนธิสัญญาเบอร์นี้อย่างยิ่ง เพราะที่ผ่านมามีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อน และยุ่งยากในการจัดเก็บภาษีของไทยเป็นอุปสรรคทางการค้าที่พ่อค้าอังกฤษเรียกร้องขอแก้ไขอย่างมาก ข้อตกลงที่เกิดขึ้นถือเป็นมาตรการในทางแก้ไขที่ให้ผลดีแก่ทั้งไทย และ อังกฤษ กล่าวคือ พ่อค้าอังกฤษก็ได้รับความสะดวก และความยุติธรรมในการเสียภาษีมากขึ้นด้วยว่าจะมีอัตราแน่นอนที่สามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งยังไม่ต้องเผชิญความยุ่งยากในขั้นตอนการเสียภาษีแบบเก่า ส่วนราชสำนักไทยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลต่อรายได้แผ่นดินเป็นอย่างมาก เนื่องจากตามข้อตกลงในสนธิสัญญาไทยต้องตัดภาษีอากรประเภทต่างๆ ออกไปเว้นไว้แต่ภาษีปากเรืออย่างเดียวในอัตราที่แน่นอน แม้ว่าอัตราภาษีปากเรือราชสำนักจะสามารถต่อรองจาก 1,500บาท เป็น 1,700บาทสำหรับเรือบรรทุกสินค้า และต่อรองจาก 1,000บาทเป็น 1,500บาทสำหรับเรือที่ไม่ได้บรรทุกสินค้าเข้ามาค้าขาย แต่อัตราภาษีปากเรือที่เพิ่มขึ้นก็ไม่คุ้มกับรายได้อื่นๆ ที่ถูกตัดทอนออกไป เช่น ภาษีขาเข้า ภาษีขาออก ค่าธรรมเนียมจอดเรือ ค่าธรรมเนียมทอดสมอ ค่าผ่านด่าน ค่าใช้จ่ายให้เจ้าหน้าที่ฯ⁷⁸ ซึ่งเป็นตัวเงินจำนวนไม่น้อย ดังเช่นกรณีเรือสินค้าของฮันเตอร์ ตามรายงานของเบอร์นีที่เสนอต่อพระคลังสินค้า เรือของเขาถูกบังคับให้จ่ายเงินที่กรุงเทพฯทันทีเป็นเงิน 1,876 บาท และก่อนหน้านี้เงินจ่ายที่ปากน้ำอีก 65 บาท รวมทั้งต้องจ่ายเงินอีก 22 บาท เพื่อเป็นค่าธรรมเนียมสำหรับสำเนาแต่ละลำที่จ้างมาขนสินค้าของนายฮันเตอร์ออกนอกสันดอน ราชการเหล่านี้ยังไม่ได้รวมถึง ภาษีขาเข้าที่คิดในอัตรา 8 เปอร์เซ็นต์ และภาษีสินค้าออกที่คิดในอัตราระหว่าง 20 ถึง 50 เปอร์เซ็นต์⁷⁹ เป็นต้น

แม้ว่าราชสำนักไทยจะต้องสูญเสียผลประโยชน์ไปจากการที่ต้องยกเลิกการผูกขาด และการเก็บภาษีในอัตราเดียว แต่การที่ราชสำนักไทยยอมตกลงทำสนธิสัญญา ก็เนื่องจากว่าสนธิสัญญาเบอร์นีนั้นมีผลใช้บังคับเฉพาะพ่อค้าอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษเท่านั้น ซึ่งเรือสินค้า

⁷⁸ ร่ำไผ่ อุดมไพจิตรกุล, "การแสวงหารายได้ ของแผ่นดินภาษีในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2398-2458", หน้า 49.

⁷⁹ ส่วิตรี สุวรรณพิถย์, เอกสารของเฮนรีเบอร์นี เล่ม 2, หน้า 121.

ของพ่อค้าอังกฤษในแต่ละปีก็เดินทางเข้ามาค้าขายไม่มากนัก ดังนั้นถึงจะเสียผลประโยชน์บางส่วนหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นี ปรากฏว่ามีเรือสินค้าของพ่อค้าต่างชาติเข้ามาค้าขายยังกรุงเทพฯมากขึ้น ทำให้ราชสำนักมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษี และรายได้จากการค้ากับต่างประเทศมากขึ้น นอกจากนั้นการที่พ่อค้าต่างชาติเข้ามาค้าขายมากขึ้น ก็เท่ากับว่าเป็นการเปิดทางให้สินค้าของไทยกระจายออกไปสู่ตลาดภายนอกประเทศได้มากขึ้นอีกด้วย ทำให้การค้าต่างประเทศของไทยเจริญรุ่งเรืองมากขึ้น ซึ่งการขยายตัวของการค้าต่างประเทศนี้เองที่ส่งผลให้การผลิตเพื่อการค้าส่งออกเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งการค้าภายในประเทศให้ขยายตัวเติบโตขึ้นอย่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และเนื่องจากข้อตกลงในสนธิสัญญาก็ไม่มีข้อห้ามหรือข้อบังคับใดๆ ที่ห้ามมิให้รัฐ หรือเสนาบดีขุนนางไทยค้าขายแข่งขันกับพ่อค้าตะวันตก ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ คือการที่พระมหากษัตริย์และบรรดาเจ้าขุนมูลนายยังคงมีอำนาจควบคุมการค้า และการจัดเก็บภาษีอยู่เช่นเดิมไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์จากการเก็บส่วยหรือการจัดซื้อสินค้านอกระบบส่วย ซึ่งเป็นสินค้าที่ต้องการสำหรับตลาดต่างประเทศเพื่อการค้าส่งออก การควบคุมการจัดเก็บภาษี โดยผ่านทางระบบเจ้าภาษีนาอากกร ปัจจัยเหล่านี้ทำให้รัฐและเจ้าขุนมูลนายยังคงรักษาอำนาจได้เช่นเดียวกับการผูกขาดการค้า เพียงแต่เปลี่ยนวิธีการจากการเก็บภาษีการค้าและผูกขาดผลประโยชน์จากการค้าโดยตรงมาเป็นการเก็บภาษีที่ตัวสินค้า นับตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตจนถึงตัวสินค้าซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดไปสู่มือพ่อค้า ทำให้พระคลังยังคงสามารถกำหนดราคาสินค้าที่พ่อค้าในประเทศขายให้แก่พ่อค้าต่างประเทศได้เท่ากับว่าเป็นการเก็บภาษีจากพ่อค้าต่างประเทศโดยทางอ้อม ดังนั้นแม้ในทางทฤษฎีดูเหมือนว่าพระคลังต้องยกเลิกการผูกขาดการค้าไป แต่ในทางปฏิบัติพระคลังยังคงมีอิทธิพลในการค้าและการจัดเก็บภาษีอยู่เช่นเดิม เนื่องจากข้อตกลงในสนธิสัญญาเบอร์นีซึ่งไม่สามารถยกเลิกระบบการผูกขาดของพระคลังได้อย่างสมบูรณ์

ข้อตกลงในข้อที่ 2, 3, 4, 5 และ 6 เป็นข้อตกลงที่กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติต่อเรือสินค้าของพ่อค้าอังกฤษที่เข้ามาค้าขายยังท่าที่กรุงเทพฯ ให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนแห่งจารีตธรรมเนียมและกฎหมายของไทย ตั้งแต่เรือเดินทางเข้ามาถึงปากแม่น้ำจนเรือลำนั้น ๆ เดินทางกลับออกไปอย่างละเอียด โดยที่เรือสินค้าของอังกฤษตลอดจนผู้บังคับการเรือ และลูกเรือซึ่งเป็นคนในบังคับอังกฤษต้องปฏิบัติตามธรรมเนียม และกฎหมายของไทย หากไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ตกลงในสนธิสัญญานี้ เช่น กระทำการข่มเหงไพร่บ้านพลเมือง พดจาหาบช้า ฆ่าคนตาย เป็นต้น จะต้องถูกลงโทษตามสมควรแก่ความผิดตามกฎหมายไทย และเพื่อความปลอดภัยของ

ประเทศไทย บรรดาเรือสินค้าของอังกฤษ ที่ติดเป็นและมีกระสุนดินดำมาด้วยนั้นจะต้องนำขึ้นมอบไว้แก่เจ้าพนักงานที่ปากน้ำก่อน เรือเหล่านั้น ๆ จึงจะได้รับอนุญาตให้แล่นเข้ามายังกรุงเทพฯ ได้

เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขข้อตกลงระหว่างไทยกับอังกฤษ ตามสนธิสัญญาเบอร์นีแล้ว จะพบว่าข้อตกลงดังกล่าวทั้งหมดข้างต้นนั้นเป็นข้อตกลงที่ไทยสามารถยอมรับได้ แม้ว่าไทยจะสูญเสียผลประโยชน์บางส่วนไปจากการที่ต้องยกเลิกการผูกขาดการค้าไป แต่ไทยก็ได้รับผลประโยชน์ทางการเมืองในเรื่องเมืองไทรบุรีและหัวเมืองทางใต้มาทดแทน ในขณะที่เดียวกันทางราชสำนักไทยก็ยังคงรักษาอำนาจในทางการค้าไว้ได้เช่นเดิม ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแล้ว เนื่องจากไม่มีข้อตกลงใด ๆ ที่บังคับ หรือห้ามมิให้รัฐ หรือขุนนางข้าราชการค้าขายแข่งกับพ่อค้าตะวันตก เพราะราชสำนักและเจ้าขุนมูลนายยังสามารถบังคับซื้อสินค้าจากราชกรได้โดยง่าย ทั้งยังมีสิทธิผลประโยชน์จากการเก็บส่วย นอกจากนี้การที่พ่อค้าตะวันตกเข้ามาค้าขายเองกับชาวบ้านก็ต้องเจรจาผ่านล่ามซึ่งเป็นคนของราชสำนักอยู่ดี ปัจจุบันเหล่านี้น่าจะเป็นมูลเหตุให้ราชสำนักไทยสามารถยอมรับเงื่อนไขทางการค้าของอังกฤษได้ ทั้งนี้เนื่องจากการค้ากับต่างประเทศทำเงินให้แก่รัฐในรูปแบบอื่น ๆ อีกหลากหลาย ดังนั้นความสำเร็จของเบอร์นีในการทำสนธิสัญญากับไทยนั้น ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะสถานการณ์ทางการเมืองบังคับ แต่อีกส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะข้อกำหนดเกี่ยวกับการค้าในสนธิสัญญานั้น สอดคล้องกับนโยบายของไทยที่ต้องการขยายการค้ากับต่างประเทศเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งผลของความสำเร็จในการตกลงทำสนธิสัญญาเบอร์นีครั้งนี้ ทำให้การค้าต่างประเทศของไทยคึกคักขึ้นหลังการทำสนธิสัญญาเบอร์นีในระยะแรกๆ นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอังกฤษไปได้ชั่วระยะหนึ่ง