



University of Tabriz

Iranian Islamic Period History

Online ISSN: 2717-2902

Volum: 16 Issue: 44

Autumn 2025

Pages: 191-220

Article Type: Research Article

DOI: 10.22034/jiiph.2025.68013.2587

Received: 2025/07/07

Received in revised form: 2025/09/01

Accepted: 2025/09/22

Published: 2025/09/27

Analysis of Pending Bills and Legislative Proposals and Their Ratification Process in the Twenty-First Parliament of the National Consultative Assembly (Majles) (1963-1967)

Morteza Nouraei¹ | Zarifeh Kazemi²

Abstract

Bills and legislative proposals submitted to parliament have, in many cases, been subject to cycles of delay and persistence, sometimes remaining unresolved for months or even years before ultimately being forgotten or archived. The Twenty-First Parliament was confronted with a large number of pending bills and proposals inherited from previous parliaments, all of which required review and resolution during this parliamentary term. The purpose of this study is to analyze pending bills and legislative proposals in the Twenty-First Parliament of Iran's National Consultative Assembly, using a descriptive-analytical method. The findings indicate that, based on archival documents of the National Assembly, several bills and proposals originating in earlier parliamentary periods were transferred to the Twenty-First Parliament and placed on its legislative agenda. Most of these submissions were bills whose approval had been delayed for multiple reasons. The Twentieth Parliament lasted only two months, followed by a two-and-a-half-year interval before the formation of the Twenty-First Parliament. As a result, bills and proposals pending from the Twentieth and earlier parliaments, along with resolutions adopted during the interim period, were transferred to the Twenty-First Parliament. During the period under study, these pending bills and proposals were reintroduced into the legislative process and reviewed by parliamentary authorities as required. In addition, certain bills, including those related to land reform, capitulation, and state and provincial associations, were imposed on the National Assembly under the influence of external pressures. The prolonged intra-parliamentary approval process, combined with persistent external pressures, constituted two major factors contributing to legislative delays and the transfer of bills and proposals to subsequent parliamentary terms. Such legislative legacies were not unique to this parliament but were also evident in assemblies both before and after it.

Keywords: Delayed Bills, Pending Legislation, Twenty-First Parliament, Interim Period, Iran's National Consultative Assembly.

1. Professor, Department of History, University of Isfahan, Iran (Corresponding Author)

m.nouraei@ltr.ui.ac.ir

2. PhD in History, University of Isfahan, Iran

z.kazemi@ltr.ui.ac.ir



Publisher: University of Tabriz

tabrizu.history2011@gmail.com



تحلیل لوایح و طرح‌های معوقه و فرایند تصویب آن‌ها در مجلس

بیست‌ویکم شورای ملی (۱۳۴۲-۱۳۴۶ ش. / ۱۹۶۳-۱۹۶۷ م.)

مرتضی نورائی^۱ | ظریفه کاظمی^۲

چکیده

لوايح و طرح‌هایی که در مجلس مطرح می‌شد، در موارد متعددی دچار سیکل معطلی و ماندگاری شده، گاهی ماه‌ها و حتی تا سال‌ها بعد همچنان بلا تکلیف می‌ماند و چه‌بسا به فراموشی و بایگانی سپرده می‌شد. مجلس بیست‌ویکم با انبوهی از لوایح و طرح‌های معطل مربوط به مجالس گذشته مواجه شد که لاجرم در این دوره از مجلس باید بررسی و تعیین تکلیف می‌شدند. هدف این پژوهش تحلیل و بررسی لوایح و طرح‌های معوقه در مجلس بیست‌ویکم شورای ملی می‌باشد که به روش توصیفی تحلیلی انجام خواهد شد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد براساس اسناد موجود در مجلس شورای ملی، لوایح و طرح‌هایی وجود دارد که از دوره‌های قبل از مجلس بیست‌ویکم شورای ملی به این مجلس منتقل و در دستور کار قرار گرفته بودند. موارد ارسالی که عمدتاً لوایح هستند، دلایل متعددی برای تأخیر در روند تصویب داشتند. مجلس بیستم عمر دوماه‌ای داشت و مجلس بیست‌ویکم هم پس از دو سال و اندی تشکیل شد. لوایح و طرح‌های معوقه از مجلس بیستم و قبل از آن و نیز مصوباتی که در دوران فترت میان دو مجلس بیستم، و بیست‌ویکم تصویب شده بودند، به مجلس بیست‌ویکم منتقل شدند. در دوره مورد پژوهش، لوایح و طرح‌های معوقه بنا به ضرورت و نیاز، توسط مسؤولان دوباره به چرخه تصویب در مجلس وارد شده و بررسی شدند. از سوی دیگر برخی از لوایح شامل اصلاحات ارضی، کاپیتولاسیون و انجمن‌های ایالتی و ولایتی، تحت‌تأثیر فشارهای بیرونی مجلس شورای ملی به مجلس تحمیل شد. سیر طولانی پروسه تصویب درون مجلسی و چرخه معیوب فشارهای بیرون از مجلس شورای ملی، در مجموع دو دسته عوامل مهم در به تعویق افتادن تصویب لوایح و طرح‌ها و انتقال به مجلس بیست‌ویکم و پس از آن بود. بی شک چنین میراثی از قبل و پس از آن در مجالس مختلف رواج داشت.

کلیدواژه‌ها: لوایح معوقه، طرح‌های معوقه، مجلس بیستم، دوران فترت، مجلس بیست‌ویکم.

m.nouraei@ltr.ui.ac.ir

z.kazemi@ltr.ui.ac.ir

۱. استاد گروه تاریخ، دانشگاه اصفهان، ایران (نویسنده مسئول)

۲. دکتری تاریخ، دانشگاه اصفهان، ایران

مقدمه

برخی از لوایح و طرح‌های ارائه‌شده در مجلس شورای ملی به دلایل مشکلاتی نظیر کمبود وقت، اختلافات داخلی، عدم توافق بر سر برخی از مواد لوایح و طرح‌ها، از زمان مطرح شدن آن‌ها گذشته و دچار دیرکرد یا تأخیر در تصویب شده و در صف بررسی و تصویب قرار می‌گرفتند، از این رو به آن‌ها معوقه گفته می‌شد. در مجموع، معوقه بودن لوایح و طرح‌ها نشان‌دهنده تأخیر در فرایند قانون‌گذاری و نیاز به پیگیری و گاه تسریع در تصویب آن‌ها را نشان می‌داد.

براساس ماده ۱۹۲، دوره اجلاس مجلس شورای ملی، طبق اصل هشتم قانون اساسی در هر سال چهاردهم مهرماه آغاز می‌شد (آیین‌نامه، ۱۳۲۸: ۷۵). اما، بیستمین دوره قانون‌گذاری، پس از مبارزات انتخاباتی بسیار و طولانی (مروارید، ۱۳۷۷: ۶۳۴)، در روز دوم اسفندماه ۱۳۳۹ ش. افتتاح شد و در تاریخ ۱۱ اسفندماه رسمیت یافت (شجیعی، ۱۳۷۲: ۲۳۴). این مجلس حواشی زیادی داشت. در سال ۱۳۳۹ ش. که انتخابات دوره بیستم برگزار شده بود فقط اللهیار صالح از جبهه ملی به مجلس راه یافت و به همین دلیل همه اعضای جبهه ملی و مخالفان، انتخابات را باطل خواندند (باقی، ۱۳۷۰: ۱۶۳).

مجلس بیستم را از جهت مصوبات باید کم قانون‌ترین مجلس دوران قانون‌گذاری ایران دانست، به طوری که حتی به اندازه انگشتان دست نیز قانونی به تصویب نرسید (موسوی، ۱۴۰۱: ۱۰۳). این دوره از مجلس تقریباً تمام ماه اسفند را به انجام کارهای داخلی از جمله تصویب اعتبارنامه‌ها و انتخابات شعب و کمیسیون‌ها گذراند و پس از تعطیلات نوروزی دولت لایحه بودجه سال ۱۳۴۰ ش. / ۱۹۶۱ م. کل کشور را بررسی و تصویب نمود که چندین جلسه وقت مجلس را به خود اختصاص داد (ضرغام بروجنی، بی‌تا: ۳۶۰). این لایحه پس از تصویب کمیسیون، در جلسات علنی مطرح می‌شد و زورآزمایی مجلس با دولت، به تعبیر مجیدی در اظهارنظرهای نمایندگان موافق و مخالف نمایان می‌شد (کشتی‌آرا، جعفری، نورائی، ۱۴۰۱: ۱۵۴). می‌توان گفت تنها اقدام مهم و جنجالی مجلس بیستم استیضاح دولت شریف‌امامی بود (خوشزاد، ۱۳۹۰: ۴۹).

پس از شریف‌امامی به امینی مقام نخست‌وزیری پیشنهاد شد، اما او اعلام انحلال مجلس بیستم را شرط پذیرش قرار داد تا بتواند با دست بازتر و اختیارات بیشتر اصلاحات اجتماعی مدنظر حکومت را پیش ببرد (نورائی و افقری، ۱۴۰۲: ۴۴۹). امینی اعلام کرده بود «با مدارک و اسنادی که در دست است و به آقایان ارائه می‌شود تصدیق می‌فرمایند که انتخابات تهران و سایر نقاط ایران مخدوش است (امینی، ۱۳۸۶: ۱۵۷). بر این اساس او مدعی بود که خود با انتخابات مجلس بیستم مخالف بوده و حالا خلاف اصول است که از این مجلس رأی اعتماد بخواهد. از نظر او حکومت قوی و ایجاد اصلاحات در صورتی قابل تحقق است که کشور تا مدت طولانی بدون مجلس و اعمال قانون اساسی مشروطه، اداره شود. از این‌رو، درصدد برآمد که کشور را بدون مجلس اداره کند و تقاضای انحلال مجلس شورای ملی و سنا را از شاه نمود. با پذیرش شاه، روز ۱۹ اردیبهشت ۱۳۴۰ ش. ۱۹۶۱ م. فرمان انحلال دو مجلس (شورا و سنا) که انشای خود امینی بود، از سوی شاه از رادیو قرائت شد (بصریت‌منش و منصوری، ۱۳۹۴: ۵۵-۵۶). بنابراین عمر این مجلس به دلایل سیاسی کوتاه بود و تجدید انتخابات هم موقوف به اصلاح قانون انتخابات گردید (شجیعی، ۱۳۷۲: ۲۳۴). شاه بعدها، علناً علیه انتخابات مجلس بیستم سخن گفت و پرده از تقلب‌های انتخاباتی برداشت (آبادیان، ۱۳۸۳: ۱۷۱).

با انحلال مجلس شورای ملی در اردیبهشت ۱۳۴۰ ش. ایران در وضعیت اضطراری قرار گرفت و کشور با فرامین سلطنتی اداره می‌شد (Saikal, 2009: 65). پس از تعطیلی مجلس بیستم شاه برخلاف قانون اساسی اعلام کرد که حق قانون‌گذاری دارد (خوشزاد، ۱۳۹۰: ۴۹). امینی نیز در آبان سال ۱۳۴۰ از شاه تقاضای اختیارات جهت تصویب لوایح قانونی کرد و شاه نیز این اجازه را به استناد به این ادعا که قانون اساسی او را یکی از مبادی انشای قانون شناخته، به صورت فرمان به دولت ابلاغ کرد. به موجب قانون اساسی کلیه قوانین باید ابتدا به تصویب مجلس و بعد به امضای شاه می‌رسید، در غیر این صورت جنبه قانونی نداشت (بصریت‌منش و منصوری، ۱۳۹۴: ۵۷). این اقدام شاه اگرچه بیشتر جنبه تبلیغاتی داشت، اما امینی با گذراندن تصویب‌نامه‌های زیادی به کار قانون‌گذاری پرداخت که این تصویب‌نامه‌ها بعدها بیشترین وقت مجلس بیست‌ویکم را به خود اختصاص داد (خوشزاد، ۱۳۹۰: ۴۹). دولت امینی در ۲۷ تیرماه سال ۱۳۴۱ ش. ۱۹۶۲ م. استعفا داد و اسدالله علم

مسؤل تشکیل دولت جدید گردید (طلوعی، ۱۳۹۱: ۲۵۴).

پس از انحلال زود هنگام مجلس بیستم، سردار فاخر حکمت در دوره فترت بین مجلس بیستم و بیست‌ویکم (۲۰ اردیبهشت ۱۳۴۰-۱۳ مهر ۱۳۴۲)، ریاست اداری مجلس را برعهده داشت (نظری، ۱۳۹۷: ۱۴۱). اسدالله علم در ماه‌های پایانی زمامداری‌اش، انتخابات دوره بیست‌ویکم مجلس شورای ملی را در شهریور ۱۳۴۲ ش. ۱۹۶۳ م. برگزار کرد (خوشزاد، ۱۳۹۰: ۵۰) و در اسفندماه ۱۳۴۲ ش. ۱۹۶۴ م. از نخست‌وزیری کنار رفت و به‌جای او حسنعلی منصور نخست‌وزیر شد (مروارید، ۱۳۷۷: ۷۳۸).

مجلس بیست‌ویکم پس از دو سال و اندی فترت، در تاریخ ۱۴ مهرماه ۱۳۴۲ ش. ۱۶/ اکتبر ۱۹۶۳ م. به همراه چهارمین دوره مجلس سنا با حضور شاه در کاخ سنا بازگشایی شد و در تاریخ ۲۳ مهرماه ۱۳۴۲ رسمیت یافت (موسوی، ۱۴۰۱: ۱۰۵). این مجلس از همان ابتدا، دوره‌ای پرکار را در پیش داشت، زیرا با دو بخش عمده از لوایح و طرح‌های مربوط به گذشته مواجه بود. نخست دوره فترت دوساله که هیئت‌دولت لوایح بسیاری به تصویب رسانده بود که جهت قانونمند شدن آن‌ها باید در این مجلس مصوب می‌شدند و جنبه قانونی و رسمی به خود می‌گرفتند. قوانینی که در نوع خود از پرسروصداترین قوانین وضع‌شده آن زمان در ایران محسوب می‌شدند (فرهمند، ۱۳۸۲: ۲۴۹). لوایح دوران فترت بیش از ششصد لایحه بودند که تمام آن‌ها به‌مرور تصویب شدند (بصریت‌منش و منصوری، ۱۳۹۴: ۴۶۴). بخش دوم، لوایح و طرح‌های معوقه مربوط به مجالس بیستم و قبل از آن بود. دوره بیست‌ویکم قانون‌گذاری پس از تصویب لوایح معوقه بنابر اولویت و ضرورت، به بررسی لوایح و طرح‌های جدید ارائه‌شده در مجلس شورای ملی پرداخت.

تاریخ رسمی انقضای دوره بیست‌ویکم باید روز ۲۳ مهرماه ۱۳۴۶ ش. ۱۹۶۷ م. باشد. ولی به استناد اصل چهل و هشتم قانون اساسی و به‌موجب فرمان محمد رضا پهلوی زودتر از موعد مقرر در تاریخ ۱۳ مهرماه ۱۳۴۶ منحل گردید (شجیعی، ۱۳۷۲: ۲۳۶). در مجلس بیست‌ویکم فقط ۱۸ نفر از نمایندگان قدیمی مجلس حضور داشتند و ۸۱٪ آن‌ها برای اولین بار به مجلس راه یافته، ۸۰٪ نمایندگان جدید بین ۳۰ تا ۵۰ سال داشته و ۶۹٪ کارمند دولت و ۶۷٪ دارای درجات تحصیلی دانشگاهی بودند. برای اولین بار زنان به تعداد ۶ نفر (پنج نفر

از تهران) توانستند در مجلس حضور داشته باشند (ازغندی، ۱۳۷۹: ۲/۲۶).

در سال ۱۳۴۲ در دوره چهارم مجلس سنا جعفر شریف‌امامی به‌عنوان سناتور اول تهران انتخاب و در تاریخ ۲۱ مهر همان سال در انتخابات هیئت‌رئیس به ریاست مجلس سنا برگزیده شد (نظری، ۱۳۹۷: ۲۲۲). سردار فاخر، احمد آرامش و سجادی، او را در دستیابی به این مقام یاری نمودند (دهناد، ۱۳۳۵: ۲۶). عبدالله ریاضی در سال ۱۳۴۲ در انتخابات دوره بیست‌ویکم مجلس شورای ملی کاندیدا و به‌عنوان نماینده اول تهران به مجلس راه یافت. سپس در دوره‌های بعد تا بخشی از مجلس بیست‌وچهارم به‌صورت متوالی نماینده مجلس شورای ملی (۱۳۴۶-۱۳۵۷ ش. ۱۹۶۷-۱۹۷۸ م.) بود. او در انتخابات هیئت‌رئیس به ریاست مجلس از دوره بیست‌ویکم انتخاب شد و (عاقلی، ۱۳۸۰: ۱/۷۴۸) در این مدت پیوسته این سمت را نیز برعهده داشت. ریاضی بعد از پانزده سال به‌دلیل گسترش اعتراضات مردمی از ریاست مجلس کنار گذاشته شد و جواد سعید نایب‌رئیس مجلس، براساس رأی‌گیری جدید از تاریخ ۱۵ مهر ۱۳۵۷ ش. ۱۹۷۸ م. یعنی در چهارماه آخر مجلس بیست‌وچهارم به ریاست مجلس انتخاب گردید (نظری، ۱۳۹۷: ۱۸۲).

به تعویق افتادن تصویب لوایح و طرح‌ها در دوره‌های مختلف مجلس شورای ملی اتفاق افتاده بود، اما حجم زیاد لوایح و طرح‌هایی که به مجلس بیست‌ویکم انتقال یافت بیش از دوره‌های دیگر جلب توجه می‌کند که مهم‌ترین دلایل آن مجلس کوتاه‌مدت بیستم و دوران فترت بود. در این پژوهش تلاش بر آن است تا لوایح و طرح‌های معوقه در مجلس بیست‌ویکم شورای ملی، بررسی و تحلیل شود. اساس پژوهش بر طرح این پرسش قرار دارد که دلایل به تعویق افتادن لوایح و طرح‌ها و انتقال آن‌ها به مجلس بیست‌ویکم شورای ملی چیست؟ فرضیه پژوهش آن است که لوایح و طرح‌های معوقه انتقالی به مجلس بیست‌ویکم شورای ملی به دو دسته لوایح و طرح‌های مجالس بیستم و قبل از آن و همچنین لوایح مصوب دولت در دوران فترت تقسیم می‌شد. براساس اسناد و منابع موجود لوایح و طرح‌های ارسالی به مجلس شورای ملی مسیر طولانی و فرسایشی را تا تصویب طی می‌کردند. در این مسیر گاهی متوقف، حذف و در مواردی بالاتکلیف شده و دچار ماندگاری و حتی بایگانی می‌شدند. این پژوهش که بخشی از پروژه مجلس‌پژوهی است، در مرحله گردآوری اطلاعات

به روش کتابخانه‌ای و با بهره‌گیری از اسناد آرشیوی، در مرحله تبیین موضوع نیز به شیوه توصیفی تحلیلی صورت‌بندی شده‌است.

بیشتر اینکه در باب موضوع مجلس، پژوهش‌های بسیاری انجام شده‌است، اما در رابطه با لوایح و طرح‌های معوقه در مجلس بیست‌ویکم، پژوهشی صورت نگرفته‌است. اگرچه در برخی از تحقیقات اطلاعات پراکنده و مرتبطی می‌توان یافت، ولی با رویکرد و نگرش این پژوهش متفاوت‌اند و کمک چندانی به ادبیات موضوع حاضر نمی‌کنند. برخی از آن‌ها بدین شرح است: فرهنگد (۱۳۸۴)، در پژوهشی مجلس بیست‌ویکم شورای ملی را مورد نقد قرار داده‌است و از مباحث مطرح در مقاله او انتقال لوایح دوران فترت به این مجلس است که به صورت مختصر اشاره کرده‌است. قنبری‌نژاد و سعیدی‌نیا (۱۴۰۰)، در مقاله‌ای به روند اصلاحات ارضی که یکی از لوایح معوقه و مهم در این پژوهش است، پرداخته‌اند. هرچند نگارندگان توجهی به دلایل معوقه بودن آن ندارند و تنها سیر تحولات و پیشرفت این لایحه قانونی را بیان می‌کنند. همان‌گونه که برشمرده شد، بدین صورت هیچ‌کدام از این پژوهش‌ها در باب مجلس حتی به‌طور نظام‌مند به لوایح و طرح‌های معوقه مجلس شورای ملی، نپرداخته‌اند. مقالات موجود به لحاظ محتوایی و موضوعی با پژوهش پیش‌رو متفاوت هستند، همین مسئله ضرورت بیشتر یک پژوهش مستقل، منسجم و تخصصی را در این باره می‌طلبد.

روند زمان‌بر مصوبات

پروژه معمول سیر لوایح و طرح‌ها را می‌توان به شرح ذیل توضیح داد: یک لایحه^۱ از آغاز شکل‌گیری، مسیر طولانی تا مرحله تصویب و اجرایی شدن را طی می‌کند، از دوره نوزدهم به بعد هیئت‌دولت شورای معاونین داشت، لوایح ابتدا در شورای معاونین مطرح و بررسی می‌شد. آن جلسه هم توسط معاون نخست‌وزیر اداره می‌گشت. با حضور معاونین وزارتخانه‌ها، تمام لوایح بررسی و جرح و تعدیل می‌شد، سپس وزیر مربوطه هر لایحه مرتبط را به کابینه می‌برد. پس از طرح و تصویب در هیئت‌دولت به مجلس ارجاع داده

1. Bill.

می‌شد (لاجوردی، ۱۳۸۰: ۲۴۷-۲۴۸). لایحه قانونی که از طرف دولت به مجلس شورای ملی پیشنهاد می‌شد، موادی متناسب با اصل موضوع داشت و دلایل لزوم آن در مقدمه لایحه به‌طور وضوح درج و عنوان قانون نیز در آن معین می‌شد (آیین‌نامه، ۱۳۲۸: ۴۳). از سوی دیگر طرح^۱ قانونی نیز مطلبی است که از طرف لااقل پانزده نفر از نمایندگان مجلس با امضاء، پیشنهاد و در مجلس به رئیس مجلس داده می‌شد. رئیس پس از اعلام وصول آن در جلسه علنی، آن را به کمیسیون مربوطه ارجاع می‌داد (آیین‌نامه، ۱۳۲۸: ۴۴).

لوايح و طرح‌ها پس از ارائه در صحن مجلس شورای ملی، به کمیسیون‌های تخصصی و یا مشترک ارسال و موردبررسی قرار می‌گرفتند، پس از اعلام نظر و انجام اصلاحات یا تغییرات به مجلس سنا برای بررسی و تصویب انتقال می‌یافت. پس از تصویب که با اعمال نظر و نیاز به انجام اصلاحات هم گاهی همراه بود، برای تصویب نهایی و اجرایی شدن به مجلس شورای ملی ارجاع داده می‌شد. این مسیر طولانی تا تصویب با فرازوفرودهایی همراه بود، گاهی لایحه و طرح در مسیر طولانی تصویب به دلایل متعدد دچار معطلی و ماندگاری می‌شد.

لوايح و طرح‌های معوقه انتقالی به مجلس بیست‌ویکم از این دست بودند، ازجمله لوايح معوقه‌ای با محوریت روابط با دول خارجی به دوره موردبحث ارسال گردید که از ادوار ۱۹ و ۲۰ قانون‌گذاری بالاتکلیف مانده و موردتأیید وزارت خارجه قرار داشتند، این لوايح عبارت بودند از:

(۱) عهدنامه مودت ایران و اندونزی؛

(۲) لایحه دولت راجع به موافقت‌نامه بین‌المللی علمی و فرهنگی؛

(۳) لایحه دولت راجع به الحاق یک تبصره بر ماده ۱۴ قانون ورود و اقامت اتباع بیگانه؛

(۴) لایحه دولت راجع به موافقت‌نامه فرهنگی بین دولت‌های ایران و چین (کمام، ۱۳۲۵/۰۷۸۳۹/۰۰۴۵). این‌گونه لوايح به دلایلی نظیر روند اداری طولانی تصویب، تراکم بررسی لوايح و طرح‌های ارائه‌شده در مجلس شورای ملی و در برخی موارد عدم اولویت و

1. plan.

غیرضروری بودن نسبت به سایر لوایح و طرح‌ها و نیاز جامعه، ماه‌ها و سال‌ها بلاتکلیف می‌ماند و در زمانی دیگر موردبررسی مجدد قرار می‌گرفت، یا به فراموشی سپرده می‌شد.

ازجمله لایحه الحاق دولت ایران به موافقت‌نامه بین‌المللی علمی و فرهنگی که یک ماده‌واحد شامل یک مقدمه و هجده ماده و پنج ضمیمه و یک پروتکل داشت که در تاریخ ۱۳۲۹/۱۱/۲۰ ش. ۱۹۵۱ م. از طرف نماینده دائمی ایران در سازمان ملل متحد به امضا رسیده بود (کمام، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۰۵). لایحه مذکور ابتدا در هیئت‌دولت تصویب و در تاریخ ۱۳۳۱/۱۰/۰۹ ش. ۱۹۵۲ م. به مجلس هجدهم شورای ملی (۲۷ اسفند ۱۳۳۲-۲۶ فروردین ۱۳۳۵) ارسال شد (کمام، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۲۳). اما تصویب آن در مجلس شورای ملی به تعویق افتاد، ماندگاری این لایحه سال‌ها طول کشید و پرونده آن بایگانی شد.

دولت طی نامه‌ای به تاریخ ۱۳۴۳/۰۳/۲۶ تقاضای ورود مجدد آن به چرخه تصویب را از مجلس شورای ملی نمود (کمام، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۲۳). در مجلس بیست‌ویکم و سال ۱۳۴۳ ش. ۱۹۶۴ م. این لایحه موردبررسی قرار گرفت و در همین تاریخ، پس از دو مرحله بررسی در کمیسیون امور خارجه، به تصویب آن کمیسیون رسید (کمام، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۲۵). کمیسیون فرهنگ، نیز با حضور سام معاون وزارت فرهنگ، لایحه را بررسی و گزارش کمیسیون امور خارجه را در این مورد عیناً تأیید کرد (کمام، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۹۸). کمیسیون‌های مذکور گزارش خود را به مجلس شورای ملی ارائه دادند.

در آبان‌ماه ۱۳۴۳ ش. در جلسه ۱۱۶، از دوره بیست‌ویکم مجلس شورای ملی پس از بررسی و مشورت، تصویب و به مجلس سنا ارسال گردید (عبدالله ریاضی، مذاکرات، دوره ۲۱، جلسه ۱۱۶). این لایحه در ۲۳ دی‌ماه ۱۳۴۳ در مجلس سنا مطرح و یک فوریت برای آن پیشنهاد شد و ابتدا فوریت و سپس لایحه مزبور با مختصر اصلاحی در ماده‌واحد به تصویب مجلس سنا رسید و برای تصویب نهایی به مجلس شورای ملی ارسال گردید (کمام، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۰۴).

گاهی در میان لوایح معوقه، برخی لوایح تصویب‌شده به‌اشتباه قرار می‌گرفت؛ ازجمله به درخواست صفی اصفیاء، مدیرعامل سازمان برنامه، در آبان‌ماه ۱۳۴۲ ش. در مجموعه لوایح

تقدیمی دولت به مجلسین درخواست تصویب اساس‌نامه سازمان سد کرج وجود داشت، اما چون پس از تصویب قانون، تقاضای اخذ چهل و دو میلیون دلار وام از بانک بین‌الملل ترمیم و توسعه، مصوب ۱۳۳۹/۰۳/۰۲ اساس‌نامه آن سازمان بر طبق تبصره ۴ قانون مزبور، به تصویب هیئت‌وزیران رسیده بود، احتیاجی به تصویب مجدد مجلسین نبود و به این دلیل تقاضای استرداد آن لایحه را نمود (کمام، ۱۳۷/۰۰۷۸۳۹/۰۴۵).

ورود و اقامت اتباع بیگانه موضوع یکی از لوایح معوقه مجلس نوزدهم بود که ابتدا در مهرماه ۱۳۴۳ ش. ۱۹۶۴ م. در کمیسیون کشور با حضور سراج حجازی معاون وزارت کشور و میرفندرسکی معاون وزارت امور خارجه، این لایحه مطرح و تصویب گردید و سپس در صحن مجلس بیست‌ویکم شورای ملی، نتیجه توسط نایب‌رئیس مجلس گزارش داده شد (حسین خطیبی، مذاکرات، دوره ۲۱، جلسه ۱۰۳).

ابزار و وسایل مخابرات دائم دچار تحول و تغییر می‌شد و پیوسته وسایل پیشرفته‌تری نسبت به قبل مورد استفاده قرار می‌گرفت، از این رو لازم بود تا در قرارداد بین‌المللی مخابرات هرچند سال تجدیدنظر شود. در مهر ۱۳۳۸ ش. / اکتبر ۱۹۵۹ م. مجمع عمومی اتحادیه بین‌المللی مخابرات با حضور نمایندگان کشورهای عضو در ژنو تشکیل شد و قرارداد جدیدی در دی‌ماه همین سال به امضای نمایندگان دولت‌های عضو و از جمله نماینده دولت ایران رسید. طبق ماده ۵۲ این قرارداد، مقررات جدید از تاریخ ۱۱ دی‌ماه ۱۳۳۹ ش. ۱۹۶۱ م. به اجرا گذاشته شد. از این رو، در دوره نخست‌وزیری شریف‌امامی، دولت به مجلس بیستم شورای ملی در تاریخ ۳۱ فروردین ۱۳۴۰، با تقدیم ترجمه فارسی و متن فرانسه قرارداد، استدعای تصویب ماده‌واحد زیر را کرد:

ماده‌واحد- قرارداد بین‌المللی مخابرات که در ۲۹ آذرماه ۱۳۳۸ ش. ۱۹۵۹ م. در ژنو منعقد و از طرف نماینده دولت ایران نیز امضا شده و مشتمل بر پنجاه و دو ماده و شش ضمیمه و یک پروتکل نهایی و چهار پروتکل اضافی و سی و نه تصمیم و چهار توصیه است.

در تبصره آن آمده‌است دولت مجاز است آیین‌نامه‌های منضم به قرارداد را تصویب و اجرا نماید (کمام، ۱۳۵/۰۰۷۸۳۹/۰۴۵). این لایحه از لوایح معوقه مجلس بیستم بود که به

مجلس بیست‌ویکم انتقال یافت و بررسی شد. در طی نامه‌ای در تاریخ ۱۳۴۲/۰۸/۱۶ ش. سمیعی وزیر پست و تلگراف و تلفن به نخست‌وزیر نوشت: «چون دوره آن لایحه به پایان رسیده و مجامع مربوطه برای تجدیدنظر مواد آن تشکیل خواهد شد، خواهشمند است دستور تصویب لایحه مذکور را با یک فوریت به مجلس شورای ملی بدهند» (کمام، ۱۳۳۹/۰۷۸۳۹/۰۴۵).

عوامل بیرونی

در موارد متعددی معطلی لوایح و طرح‌های ارائه‌شده در مجلس شورای ملی، به علت فشارهای بیرون از مجلس ازجمله مخالفت‌های مردمی، بود. لایحه اصلاحات ارضی یا همان الغای رژیم ارباب رعیتی که تغییراتی را در نوع مالکیت زمین‌ها پدید آورد، یکی از این موارد بود. تصمیم به تغییر الگوهای مالکیت زمین‌های کشاورزی، حاصل فعالیت انقلابی کشاورزان نبود، بلکه نتیجه سیاستی آگاهانه از سوی نخبگان سیاسی شهرنشین بود (هوگلاند، ۱۳۹۸: ۷۵). البته نمایندگان که اکثریت آن‌ها خود از مالکان بزرگ بودند با آن مخالفت کردند، اما درنهایت در مجلس نوزدهم اولین لایحه آن به تصویب رسید (موسوی، ۱۴۰۱: ۹۹). این لایحه یکی از مصوبات مهم بود که مراحل طولانی تا اجرایی شدن را پیمود و چندین بار دستخوش تغییر و اصلاحات گردید. نخستین بار در اسفندماه ۱۳۳۸ ش. / ۱۹۶۰ م. به تصویب مجلس شورای ملی رسید و سپس چندماه بعد در اردیبهشت ۱۳۳۹ ش. / ۱۹۶۰ م. در مجلس سنا نیز تصویب شد. در خردادماه همین سال قانون اصلاحات ارضی از جانب شاه امضا گردید و بدین‌ترتیب صورت قانونی یافت (قیام ۱۵ خرداد به روایت اسناد ساواک، ۱۳۷۸: ۲۵۸/۱). اقبال نخست‌وزیر وقت که اولین لایحه اصلاحات ارضی را تقدیم مجلس شورای ملی نمود، این‌گونه توضیح داد: «دو مقصود اساسی وجود دارد یکی ازدیاد تولید و دیگری تعمیم عدالت اجتماعی، اجرای برنامه‌های مربوط به اصلاحات ارضی موجب خواهد شد مالکیت زمین‌های زراعی تعمیم یافته و از آب و خاک کشور بیشتر و بهتر بهره‌برداری شود.» (منوچهر اقبال، مذاکرات، دوره ۱۹، جلسه ۳۵۵). این لایحه با اصلاحاتی در هیئت‌دولت امینی به تصویب رسید و حسن ارسنجانی به‌عنوان وزیر کشاورزی و مجری لایحه اصلاحات ارضی انتخاب شد (ایزدی و حیدرپور، ۱۳۹۴: ۱۳). شاه اصلاحات ارضی را

به‌صورت اصلی مهم از اصول انقلاب سفید سرلوحه کار خود قرار داده بود (آبادیان، ۱۳۸۳: ۲۴۱). قانون اصلاحات ارضی که مرحله اول اصلاحات توصیف شده بود، درنهایت بر ۱۴,۰۰۰ روستا یا ۳۰٪ کل روستاهای کشور (صرف نظر از آبادی‌های کوچک)، یا ۵۲۰,۰۰۰ خانوار روستایی، تأثیر گذاشت (کاتوزیان، ۱۴۰۱: ۲۸۴).

مهم‌ترین برنامه رفرم اجتماعی دولت امینی، اصلاحات ارضی و تقسیم زمین بین کشاورزان بود (امینی، ۱۳۸۱: ۲۵۲) اما روستاییان به‌تنهایی پولی نداشتند تا زمین‌ها را زیر کشت ببرند، بنابراین عملاً زمین‌های کشاورزی فاقد کشت می‌شدند (آبادیان، ۱۳۹۷: ۶)؛ بنابراین اصلاحات ارضی بدون برنامه‌ریزی انجام می‌شد و مقصودی که اقبال وعده آن را داده بود، حاصل نشد.

اجرای برنامه اصلاحات ارضی که در سال ۱۳۴۱ ش. / ۱۹۶۲ م. آغاز شده بود، رسماً در سال ۱۳۵۰ ش. / ۱۹۷۱ م. پایان یافت (امینی، ۱۳۸۱: ۲۵۵). به‌موجب قانون اصلاحات ارضی در ۲۰ دی ۱۳۴۰ ش.، تصویب‌نامه‌ها و الحاقیه‌هایی که تا پایان اصلاحات در سال ۱۳۵۱ ش. / ۱۹۷۲ م. به آن اضافه شد، سه مرحله را پشت سرگذاشت: مرحله اول با تصویب لایحه قانونی اصلاحات ارضی مصوب دی‌ماه ۱۳۴۰ شروع و به مدت یک سال به طول انجامید. مرحله دوم با تصویب‌نامه ۱۸ بهمن ۱۳۴۱ ش. / ۱۹۶۳ م. شروع و با تصویب‌نامه ۳ اسفند ۱۳۴۳ ش. / ۱۹۶۵ م. به مرحله اجرا درآمد و سرانجام مرحله سوم از سال ۱۳۴۷ ش. / ۱۹۶۹ م. شروع و تا سال ۱۳۵۱ به‌طور رسمی پایان یافت (ازغندی، ۱۳۷۹: ۱ / ۱۸۱-۱۸۲).

لایحه کاپیتولاسیون یکی دیگر از لوایحی بود که توسط دول خارجی بر کشور تحمیل شد. دو ماه بعد پس از تصویب لایحه اصلاحات ارضی، دولت کندی که موقعیت را برای طرح درخواست اعطای مصونیت به مستشاران نظامی آمریکا مناسب می‌دید، با ارسال یادداشتی دیپلماتیک برای دولت ایران به این کار اقدام نمود (اسداللهی، ۱۳۷۳: ۴۵). اصطلاح کاپیتولاسیون از کلمه لاتین Capitulare یا کلمه ایتالیایی Capitulazione مشتق شده و به معنی انعقاد عهدنامه و قرارداد و یا خود عهدنامه آمده‌است (اسداللهی، ۱۳۷۳: ۲۳). علم در روزهای پایانی نخست‌وزیری خود لایحه کاپیتولاسیون را به مجلس

سنا تقدیم کرد، تا دفاع از این لایحه بر عهده او نباشد. ۵ ماه بعد لایحه کاپیتولاسیون در جلسه علنی مجلس سنا در جلسه‌ای که در سوم مردادماه ۱۳۴۳ تشکیل شده بود و تا نیمه شب ادامه داشت، مطرح گردید. در سنا بدون هیچ‌گونه مخالفتی به تصویب سناتورها رسید و برای تصویب نهایی به مجلس شورای ملی انتقال یافت (مروارید، ۱۳۷۷: ۷۳۸-۷۳۹).

این لایحه ابتدا به مجلس سنا ارسال شده بود تا بی‌سروصدا تصویب شود، ولی شریف‌امامی آن چنان از طرح این لایحه هراس و وحشت داشت که تا تابستان آینده از طرح آن در مجلس سنا خودداری نمود. تا اینکه دولت علم کنار رفت و کابینه منصور روی کار آمد، حسنعلی منصور دائماً به اشاره شاه به مجلس سنا درباره تصویب رساندن لایحه کاپیتولاسیون فشار می‌آورد. از طرف دیگر، گفته می‌شود فشار واشینگتن هم شدید و روزافزون بود، تا جایی که شاه شریف‌امامی را به کاخ خود فراخوانده درباره آن لایحه به او تکلیف کرد تا هرچه زودتر از تصویب بگذرانند. سرانجام مجلس سنا در مردادماه سال ۱۳۴۳ با حضور ۲۳ نفر از شصت سناتور لایحه را به تصویب رساند (نجفی، ۱۳۷۰: ۱۵۸۹). طرح و تصویب لایحه کاپیتولاسیون به دلیل نگرانی از اذهان عمومی، زمان زیادی طول کشید.

در زمان منصور کاپیتولاسیون تنها اقدامی بود که حکومت به آن افتخار می‌کرد. به وسیله این قانون آمریکاییان و حتی آشپزها و راننده‌های آمریکایی‌ها اختیار انجام هر کاری بدون حق اعتراض عالی‌ترین مقام قضایی، سیاسی و دینی ایران را داشتند (تربتی، ۱۳۸۳: ۱۷۷).

لوایح معوقه دوران فترت

به دوره میانی دو مجلس بیستم و بیست‌ویکم شورای ملی که مجلس فعالیت نداشت، دوران فترت گفته می‌شود. در این مدت دولت لوایحی را تصویب کرد که در زمان برقراری مجلس بیست‌ویکم شورای ملی، این مجلس موظف به بررسی و تصویب آن‌ها برای وجهه قانونی بخشیدن به آن‌ها بود. براساس نامه‌ای که از جانب وزیر کشور به مجلس شورای ملی در دی‌ماه ۱۳۴۲ ش. ارسال شد، اجرای تکلیفی که به موجب ماده واحده قانون مربوط به تصویب نامه‌های صادرشده از تاریخ نوزدهم اردیبهشت ماه ۱۳۴۰ تا چهاردهم مهرماه ۱۳۴۲

(تاریخ افتتاح مجلسین) مصوب بیستم آذرماه ۱۳۴۲ش، به عهده دولت گذاشته شد (کمام، ۴/۰۷۷۹۶/۰۰۰۰۴). به همین دلیل دولت خود را مکلف به ارسال مصوبات دوران فترت به مجلس شورای ملی برای تصویب نهایی و رسمیت دادن به اجرای لوایح دوران فترت دانست.

لایحه انجمن‌های ایالتی و ولایتی، یکی از لوایح جنجالی دوره موردپژوهش بود، پس از استعفای امینی، دولت اسدالله علم لایحه مذکور را در زمان تعطیلی مجالس شورای ملی و سنا (باقی، ۱۳۷۳: ۱۵۰) به تصویب هیئت‌دولت رساند، سپس برای اطلاع رسانی خبر آن در روزنامه‌ها منتشر شد (بصریت‌منش و منصوری، ۱۳۹۴: ۶۱). مهم‌ترین اقدام علم با توجه به تعطیلی مجلس، تصویب لایحه مذکور در هیئت‌دولت بود (باقی، ۱۳۷۰: ۱۶۳)؛ که در ۱۴ مهر ۱۳۴۱ آن را مشتمل بر ۹۲ ماده و ۱۷ تبصره طی تصویب‌نامه شماره ۲۶۳۰۶ تصویب نموده بود. مقارن افتتاح مجلسین با اصلاحاتی در مواد ۵، ۴۱ و ۴۸ این تصویب‌نامه به قید یک فوریت با سخنرانی وزیر کشور برای تصویب تقدیم مجلس شورای ملی گردید (مهدی پیراسته، مذاکرات، دوره ۲۱، جلسه ۱۸).

در متن تصویب‌نامه، قید اسلام از شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و همچنین برای تصدی بسیاری از سمت‌های مهم مملکتی مانند قضاوت صراحتاً حذف گردیده بود. در مراسم سوگند در مجلس هم به‌جای قرآن مجید، کتاب آسمانی قید شده بود. بدین‌ترتیب حاکمیت اسلام را به‌عنوان مذهب رایج کشور از بین برده بودند. در یکی از بندهای دیگر این لایحه، به زنان نیز حق رأی داده بودند و تساوی کامل حقوق زنان و مردان ذکر شده بود (امینی، ۱۳۸۱: ۲۵۹-۲۶۰). دو مورد مذکور که پیروان سایر ادیان و مذاهب می‌توانستند در انتخابات شرکت کنند و به کتاب آسمانی خود سوگند بخورند و بر طبق بند دیگری از آن، زنان اجازه شرکت در انتخابات داشتند (باقی، ۱۳۷۰: ۱۶۳)، سبب شد تا برخی از روحانیون و مردم، اعتراض و مخالفت خود را اعلام کنند.

پس از تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی، علم انجمن‌های دهات را هم به موازات آن انجمن‌ها در روستاها به وجود آورد که البته کمتر اختیار، بودجه و اعتباری برای کارهای خود داشتند (نجمی، ۱۳۷۰: ۱۵۷۱).

در دوران فترت که مجلس شورای ملی برقرار نبود، لوایح بدون طی مسیر تصویب در مجلس شورای ملی؛ اجرایی می‌شدند. به همین دلیل محمدرضا شاه در طی نامه‌ای به نخست‌وزیر در خصوص انقلاب سفید و لوایح شش‌گانه در بهمن‌ماه ۱۳۴۱ ش./۱۹۶۳ م. نوشت: «چون لوایح مزبور مورد تأکید اکثریت قریب به اتفاق رأی‌دهندگان ملت ایران واقع شده‌است، مقرر می‌شود که لوایح قانونی زیر

۱. لایحه اصلاحی قانون اصلاحات ارضی مصوب نوزدهم دی‌ماه ۱۳۴۱ و ملحقات آن.

۲. لایحه قانونی ملی کردن جنگل‌ها.

۳. لایحه قانونی فروش سهام کارخانجات دولتی به‌عنوان پشتوانه اصلاحات ارضی.

۴. لایحه قانونی سهام کردن کارگران در منافع کارگاه‌های تولیدی و صنعتی.

۵. لایحه ایجاد سپاه دانش.

۶. لایحه اصلاحی قانون انتخابات.

که با تصویب ملی استقرار و قطعیت یافته‌است، پس از توشیح ما به‌عنوان قانون مملکتی به موقع اجرا گذاشته شود.» (ساکما، ۱۳۶۹/۲۳۰).

تعیین بودجه و بررسی لایحه آن سالانه انجام می‌شد و وقت زیادی را در مجلس شورای ملی به خود اختصاص می‌داد، اما در دوران فترت توسط وزرا تصویب و اجرا می‌گردید. بودجه مجموعه‌ای از برنامه‌ریزی و پیش‌بینی مالی برای سازمان‌ها و ارگان‌های مختلف بود، از جمله ژاندارمری کل کشور در سال ۱۳۴۲ ش./۱۹۶۴ م.، برای جبران کسری بودجه خود، راه‌کاری را پیشنهاد نمود. هیئت‌وزیران در جلسه اردیبهشت ماه ۱۳۴۲، بنا به پیشنهاد ژاندارمری کل کشور و موافقت وزارت دارایی به استناد تبصره ۴ بودجه کل کشور، به‌منظور تأمین کسری اعتبار مواد ۱ و ۴ و بودجه سال ۱۳۴۲ ژاندارمری کل کشور تصویب نمودند که مبلغ ۲,۶۰۰,۰۰۰ ریال از اعتبار ماده ۹ کسر و به اعتبار مواد ذیل:

۱- به اعتبار ماده ۴ مبلغ ۱,۰۰۰,۰۰۰ ریال.

۲- به اعتبار ماده ۲ مبلغ ۱,۰۰۰,۰۰۰ ریال.

بودجه سال ۱۳۴۱ اداره مزبور اضافه گردد. وزارت دارایی مکلف شد، پس از گشایش مجلس شورای ملی لایحه تحصیل مجوز قانونی این تصویب‌نامه را تقدیم نماید (کمام، ۴۵/۰۷۷۹۶/۰۰۰۰۶). به لایحه فوق ۸ روز بعد ضمیمه‌ای افزوده شد که براساس آن مصوب شد، مبلغ سه میلیون ریال از اعتبار ماده ۹ بودجه ۱۳۴۱ ش. ۱۹۶۲ م. ژاندارمری کل کشور کسر و به اعتبار ماده ۴ بودجه آن اداره افزوده شود. وزارت دارایی هم موظف گردید پس از افتتاح مجلسین لایحه تحصیل مجوز قانونی تصویب‌نامه را تحصیل نماید (کمام، ۴۴/۰۱۵۶۰/۰۰۰۰۲۳). بعد از بازگشایی مجلس شورای ملی فرهودی معاون وزارت کشور طی سخنانی به سی فقره تصویب‌نامه اشاره کرد که به مجلس آورده و یکی از آن‌ها مصوبه فوق بود (حسین فرهودی، مذاکرات، دوره ۲۱، جلسه ۲۲).

راه‌کارهای افزایش سرعت تصویب

کوتاهی مجلس بیستم و دوران فترت سبب شد، تا لوایح و طرح‌های معوقه از مجلس بیستم و قبل از آن برای بررسی و تصویب و همچنین مصوبات دوران فترت برای تصویب و وجهه قانونی یافتن، به مجلس بیست‌ویکم منتقل شوند. از این‌رو، در این خصوص مصوباتی ارائه شد تا به تصویب آن‌ها سرعت عمل داده شود.

به موجب ماده ۳۷ آیین‌نامه داخلی، در اول هر دوره تقنینیه، هیئت‌رئیس‌ه نسخه‌ای از طرح‌ها و لوایحی را که در دوره سابق معوق مانده به وسیله اداره کل قوانین و آمار تهیه و در اختیار نمایندگان می‌گذاشت و نسخه‌ای دیگر از آن را برای دولت ارسال می‌کرد. هریک از آن طرح‌ها یا لوایح که نیاز به تجدید آن به وسیله پانزده نفر از نمایندگان یا به درخواست دولت تقاضا می‌شد، به ترتیب مندرج در آیین‌نامه به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع می‌شد و کمیسیون‌ها مکلف بودند دنباله جریان قبلی را ادامه دهند و در مورد تغییر دولت فقط لوایحی از جریان خارج می‌گردید که دولت رسماً آن‌ها را مسترد می‌کرد (کمام، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۸۲). ارجاع مستقیم به کمیسیون‌ها و ادامه روند اداری به سرعت تصویب لوایح و طرح‌های معوقه کمک می‌کرد. افزون بر آن، در ابتدای هر دوره‌ای فهرستی از لوایح و طرح‌های معوقه با ذکر ماده‌واحد مذکور برای اطلاع‌رسانی به دولت و نمایندگان مجلس

چاپ و در اختیار آن‌ها قرار می‌گرفت که این مسئله نیز به علاقه‌مندی مجلس شورای ملی به تسریع در تصویب و کاهش تعداد لوایح و طرح‌های معوقه اشاره دارد.

ارسال لوایح و طرح‌های معوقه به صورت مجموعه‌ای، حکایت از انبوه لوایح و طرح‌های معوقه که دچار بلاتکلیفی و ماندگاری شده بودند، دارد. در دوره بیستم مجلس شورای ملی، اداره کل قوانین و آمار یک مجموعه به تعداد ۱۶۶ فقره لوایح و طرح‌های معوقه در مجلس شورای ملی را چاپ کرد که مربوط به دوره نوزدهم و تعدادی از لوایح مربوط به ادوار قبل از آن دوره بود (کمام، ۱۳۸۲/۰۷۸۳۹/۴۵).

اولویت‌بندی و گزینش یکی از اقدامات برای سرعت بخشی در تصویب لوایح و طرح‌های ضروری بود. در آبان‌ماه ۱۳۴۲ش. صورت لوایح و طرح‌های معوقه ادوار ۱۹ و ۲۰ قانون‌گذاری مربوط به وزارت امور خارجه ارسال و از این وزارت‌خانه تقاضا گردید، «لواichi که تعقیب آن‌ها ضروری به نظر می‌رسد اطلاع دهند تا مجدداً به استحضار مجلس شورای ملی برسد.» وزارت امور خارجه نیز از میان فهرست، مواردی را گزینش کرده و تقاضای تصویب همه را به جز لایحه راجع به سازمان وزارت امور خارجه، از قوه مقننه نمود (کمام، ۱۳۴۴/۰۷۸۳۹/۴۵).

در موردی دیگر، باز هم اولویت و ضرورت را ملاک انتخاب لوایح و طرح‌های معوقه برای ورود به چرخه تصویب قرار دادند. در اسفندماه ۱۳۴۲ش. نخست‌وزیر وقت به مجلس شورای ملی در نامه‌ای نوشت: «چون بعضی از پیشنهادها و طرح‌های مربوط به آن مجلس جزء کارهای معوقه دولت سابق باقی مانده و تصمیمی نسبت به آن‌ها اتخاذ نگردیده‌است. اینک ضمن ارسال فهرست پیشنهادهای مزبور با ذکر شماره و تاریخ هر پیشنهاد و موضوع مربوطه خواهشمند است دستور فرمایند با توجه به سوابق امر آن قسمت از پیشنهادها و طرح‌های مزبور را که مورد تأیید می‌باشند، تعیین فرمایند تا برای اخذ تصمیم در جلسه هیئت‌دولت مطرح گردد.» (کمام، ۱۳۴۰/۲/۱۷/۲۱/۱۰۱۱). این گونه موارد در جلوگیری از اطاله و ابطال وقت مجلس مؤثر بود.

گاهی از جانب ذی‌نفعان برخی از لوایح و طرح‌ها، پیگیری صورت می‌گرفت، از جمله

سفارت جمهوری چین در تهران به وزارت امور خارجه مراجعه و از وضعیت تصویب یا عدم تصویب موافقت‌نامه فرهنگی ایران و چین سؤال کردند. پس از پیگیری از مجلس شورای ملی، معلوم شد که با توجه به تغییر دولت لایحه مربوط به این موافقت‌نامه در دستور کار مجدد مجلس شورای ملی قرار نگرفته بود. بنابراین در آبان ۱۳۴۲، وزارت امور خارجه از مجلس شورای ملی تقاضا نمود تا لوایح تقدیمی از طرف وزارت امور خارجه که طی ادوار ۱۹ و ۲۰ قانون‌گذاری به تصویب نرسیده بود، مجدداً در دستور کار مجلس شورای ملی قرار گیرد (کمام، ۱۳۴/۰۷۸۳۹/۰۴۵).

در آیین‌نامه داخلی مجلس بیست‌ویکم تغییراتی به وجود آمد که از سال ۱۳۴۴ش/۱۹۶۵م. به اجرا گذاشته شد. رئیس مجلس شورای ملی عبدالله ریاضی طی نامه‌هایی به رؤسای کمیسیون‌ها، از آن‌ها اجرای مواد جدید را خواستار شد. طبق آیین‌نامه جدید لوایح و طرح‌هایی که باید از جنبه‌های مختلف بررسی می‌شدند، بعد از طرح در کمیسیون اصلی باید به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع می‌شدند (بصریت‌منش و منصوری، ۱۳۹۴: ۱۹۲-۱۹۳).

به دلیل تأخیر در تصویب، مسئولان خارج از مجلس نیز با نامه‌نگاری تصویب لوایح یا طرح‌های مرتبط با امور خودشان را پیگیری می‌کردند. در اردیبهشت‌ماه ۱۳۴۶ش. صفاری سرپرست دانشگاه تبریز به ریاضی رئیس مجلس شورای ملی در نامه‌ای نوشت: «به‌طوری که استحضار دارند لایحه قانونی استخدام تمام‌وقت هیئت آموزشی دانشگاه مصوب شهریورماه ۴۲ هیئت‌وزیران با اصلاحاتی که در آن به عمل آمده به‌صورت قانون استخدام هیئت آموزشی و تحقیقاتی دانشگاه‌ها تقدیم مجلس و قسمتی از آن نیز به تصویب رسیده‌است. خواهشمند است به‌منظور تسریع در تصویب قانون مزبور جهت رفع قسمتی از مشکلات آموزشی دانشگاه‌های شهرستان‌ها با نفوذ معنوی که آن جناب دارند بذل توجه فرمایند» (کمام، ۱۰۱۱/۲۱/۱۶/۲/۱/۳۲۵).

در آبان ۱۳۴۲ش. وزارت دارایی از اداره قوانین مجلس شورای ملی، تقاضای تعداد ۳۰ جلد از صورت لوایح و طرح‌های معوقه موردنیاز ادارات تابعه این وزارتخانه را نمود که از این تعداد ۲۵ جلد تحویل داده شد (کمام، ۱۳۴/۰۴۸۳۹/۰۰۰۰۴).

از دوره مورد پژوهش فهرست‌های متعددی از لوایح و طرح‌های معوقه و مصوبات برای طرح در کمیسیون‌ها یا در صحن مجلس منتشر شده بود. در جداول ذیل لوایح و طرح‌ها براساس ارسال به کمیسیون‌های مجلس شورای ملی، دسته‌بندی و مشخص گردیده و همچنین مصوبات ارسالی مجلس شورای ملی به مجلس سنا نیز در جداول مجزایی بعد از جداول لوایح و طرح‌ها آمده‌است.

جدول ۱: لوایح و طرح‌های معوقه انتقالی به مجلس بیستم

شماره	ارسالی به کمیسیون یا کمیسیون‌های مشترک	تعداد	لایحه	طرح
۱	قوانین دارایی-کشور-بازرگانی	۲	✓	
۲	قوانین دارایی	۳	✓	
۳	قوانین دادگستری-قوانین دارایی	۲	✓	
۴	بودجه	۳	✓	
۵	بودجه-قوانین دارایی-اقتصاد	۱	✓	
۶	امور خارجه	۱	✓	
۷	امور خارجه-قوانین دارایی-گمرکات و انحصارات	۱	✓	
۸	امور خارجه-فرهنگ	۲	✓	
۹	کشور-قوانین دادگستری	۲	✓	
۱۰	کشور-قوانین دادگستری-قوانین دارایی-کشاورزی	۲	✓	
۱۱	کشور-قوانین دادگستری-انحصارات و گمرکات	۱	✓	
۱۲	کشور-قوانین دارایی-امور خارجه	۱	✓	
۱۳	کشور-امور استخدام-قوانین دادگستری	۱	✓	
۱۴	قوانین دادگستری	۴	✓	
۱۵	قوانین دادگستری-کشور-قوانین دارایی-امور استخدام	۱	✓	
۱۶	قوانین دادگستری-فرهنگ-کشور	۱	✓	
۱۷	پست و تلگراف-امور خارجه-قوانین دارایی	۱	✓	
۱۸	کشاورزی	۳	✓	
۱۹	کشاورزی-بودجه-امور خارجه	۱	✓	

۲۰	کشاورزی-قوانین دارایی- امور استخدام-کشور	۱	✓
۲۱	کشاورزی-قوانین دارایی-قوانین دادگستری	۲	✓
۲۲	کشاورزی-بودجه- امور خارجه-قوانین دادگستری	۱	✓
۲۳	راه- قوانین دادگستری	۱	✓
۲۴	راه-کشور-بودجه	۱	✓
۲۵	نظام- امور استخدام	۱	✓
۲۶	فرهنگ- امور استخدام-بودجه	۱	✓
۲۷	بازرگانی	۲	✓
۲۸	بازرگانی- امور خارجه-بودجه	۱	✓
۲۹	بازرگانی-قوانین دادگستری	۱	✓
۳۰	امور استخدام-کشور	۱	✓
۳۱	امور استخدام	۱	✓
۳۲	امور استخدام-قوانین دارایی	۱	✓
۳۳	امور استخدام-بودجه- امور خارجه-کشور	۱	✓
۳۴	امور اجتماعی و کار- امور خارجه	۱	✓
۳۵	امور اجتماعی و کار-قوانین دادگستری- امور خارجه	۱	✓
۳۶	گمرکات و انحصارات-قوانین دارایی	۱	✓
۳۷	خاص رسیدگی به سازمان وزارتخانه‌ها	۲	✓
۳۸	خاص نفت	۱	✓
۳۹	محاسبات مجلس	۶	✓
۴۰	کشور-قوانین دادگستری	۲	✓
۴۱	قوانین دارایی-فرهنگ	۱	✓
۴۲	قوانین دادگستری	۲	✓
۴۳	فرهنگ	۲	✓
۴۴	بازرگانی-قوانین دارایی-کشور-منابع و معادن-گمرکات	۱	✓
۴۵	امور استخدام-بهداری	۲	✓
۴۶	قوانین دارایی-کشاورزی-قوانین دادگستری	۱	✓

۴۷	کشور-قوانین-دادگستری	۱	✓	
۴۸	بهداری-قوانین دادگستری	۱	✓	
۴۹	اقتصاد-قوانین دادگستری-قوانین دارایی	۱	✓	
۵۰	قوانین دارایی-کشور-قوانین دادگستری-امور اجتماعی و کار	۱	✓	
۵۱	قوانین دادگستری	۳	✓	
۵۲	قوانین دادگستری-امور استخدام	۱	✓	
۵۳	کشاورزی-قوانین دادگستری	۲	✓	
۵۴	راه	۱	✓	
	جمع	۸۳	۷۶	۷

منبع: کام، ۰۷۸۳۹/۰۰۲۹۳-۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۸۳.

عمده‌ی لوایح و طرح‌های جدول فوق مربوط به مجلس هجدهم و نوزدهم هستند که از مجموع همه‌ی آن‌ها تعداد ۲۲ لایحه از مجلس هجدهم و یک لایحه از مجلس هفدهم وجود دارد. بیشترین میزان لوایح و طرح‌های معوقه انتقالی به دوره بیستم با توجه به موضوعات و کمیسیون‌های ارسالی، به قوانین دادگستری ۲۷,۷۱٪، قوانین دارایی ۲۱,۶۹٪ و کشور ۱۹,۲۸٪ اختصاص دارد و لوایح و طرح‌های مرتبط با رفاه اجتماعی جامعه که از سیاست‌های حکومت بود، ۱۹,۲۷٪ است که در مقایسه با کمیسیون‌های مذکور از درصد کمتری برخوردار است.

جدول ۲: لوایح و طرح‌های مصوب ارسالی از مجلس شورای ملی به مجلس سنا، معوقه انتقالی به مجلس بیستم

شماره	عنوان	تعداد
۱	لایحه	۲۲
۲	طرح	۲
۳	جمع	۲۴

منبع: کام، ۰۷۸۳۹/۰۰۲۹۳-۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۹۴.

یکی از فهرست‌های منتشرشده از لوایح معوقه مربوط به فهرست ۱۰۶ تصویب‌نامه دوران فترت است که در تاریخ ۱۳۴۲/۰۹/۲۰ ش. تقدیم مجلس شورای ملی گردید و در ۱۳۴۲/۱۱/۰۲ ش. برای آن مجلس چاپ شد. همین دو تاریخ ذکرشده میزانی از معطلی برای ورود به سیکل تصویب را نشان می‌دهد. این فهرست از این قرار است:

جدول ۳: فهرست ۱۰۶ تصویب‌نامه دوران فترت

شماره	تصویب‌نامه دوران فترت	تعداد
۱	تصویب‌نامه‌های مربوط به وزارت جنگ	۳۵
۲	تصویب‌نامه‌های مربوط به وزارت دادگستری	۱۰
۳	تصویب‌نامه‌های مربوط به وزارت دارایی	۱
۴	تصویب‌نامه‌های مربوط به وزارت اقتصاد	۷
۵	تصویب‌نامه‌های مربوط به وزارت کشاورزی	۲۱
۶	تصویب‌نامه‌های مربوط به وزارت فرهنگ	۱۱
۷	تصویب‌نامه‌های مربوط به وزارت کشور	۱۶
۸	تصویب‌نامه‌های مربوط به وزارت بهداری	۵

منبع: کام، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۴۷-۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۵۵-۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۴۷.

با توجه به افزایش بودجه برای بخش نیروی نظامی و در جریان بودن لایحه قانونی اصلاحات ارضی که در چندین دوره مجلس شورای ملی مطرح بود، بیشترین مصوبه برای این دو بخش مشاهده می‌شود.

جدول ۴: لوایح و طرح‌های معوقه انتقالی به مجلس بیست‌ویکم

شماره	ارسالی به کمیسیون یا کمیسیون‌های مشترک	تعداد	لایحه	طرح
۱	قوانین دارایی-کشور-بازرگانی	۲	✓	
۲	قوانین دارایی	۳	✓	
۳	قوانین دارایی-قوانین دادگستری	۱	✓	
۴	بودجه	۳	✓	
۵	بودجه-قوانین دارایی-اقتصاد	۱	✓	

۶	امور خارجه	۱	✓
۷	امور خارجه-قوانين دارايي-گمرکات و انحصارات	۱	✓
۸	امور خارجه-فرهنگ	۲	✓
۹	کشور-قوانين دادگستري-قوانين دارايي-کشاورزي	۲	✓
۱۰	کشور-قوانين دادگستري-انحصارات و گمرکات	۱	✓
۱۱	کشور-قوانين دارايي-امور خارجه	۱	✓
۱۲	کشور-امور استخدام-قوانين دادگستري	۱	✓
۱۳	کشور-قوانين دادگستري	۳	✓
۱۴	کشور-قوانين دادگستري	۲	✓
۱۵	قوانين دادگستري	۷	✓
۱۶	قوانين دادگستري	۲	✓
۱۷	کشور-قوانين دادگستري-قوانين دارايي-امور استخدام	۱	✓
۱۸	قوانين دادگستري-فرهنگ-کشور	۱	✓
۱۹	پست و تلگراف-امور خارجه-قوانين دارايي	۱	✓
۲۰	پست و تلگراف-امور خارجه	۱	✓
۲۱	کشاورزي	۳	✓
۲۲	کشاورزي-بودجه-امور خارجه	۱	✓
۲۳	کشاورزي-قوانين دارايي-امور استخدام-کشور	۱	✓
۲۴	کشاورزي-قوانين دارايي-قوانين دادگستري	۳	✓
۲۵	کشاورزي-بودجه-امور خارجه-قوانين دادگستري	۱	✓
۲۶	راه-قوانين دادگستري	۱	✓
۲۷	راه-کشور-بودجه	۱	✓
۲۸	نظام-امور استخدام	۱	✓
۲۹	فرهنگ-امور استخدام-بودجه	۲	✓
۳۰	بازرگاني	۲	✓
۳۱	بازرگاني-امور خارجه-بودجه	۱	✓
۳۲	بازرگاني-قوانين دادگستري	۱	✓

۳۳	امور استخدام-کشور	۱	✓
۳۴	امور استخدام	۱	✓
۳۵	امور استخدام-قوانین دارایی	۱	✓
۳۶	امور استخدام-بودجه-امور خارجه-کشور	۱	✓
۳۷	امور اجتماعی و کار-امور خارجه	۱	✓
۳۸	امور اجتماعی و کار-قوانین دادگستری-امور خارجه	۱	✓
۳۹	گمرکات و انحصارات-قوانین دارایی	۱	✓
۴۰	خاص رسیدگی به سازمان وزارتخانه‌ها	۲	✓
۴۱	خاص نفت	۱	✓
۴۲	محاسبات مجلس	۷	✓
۴۳	قوانین دارایی-فرهنگ	۱	✓
۴۴	فرهنگ	۲	✓
۴۵	فرهنگ-کشور-کشاورزی	۱	✓
۴۶	فرهنگ-بودجه	۱	✓
۴۷	بازرگانی-قوانین دارایی-کشور-صنایع و معادن-گمرکات	۱	✓
۴۸	قوانین دارایی-کشاورزی-قوانین دادگستری	۱	✓
۴۹	قوانین دارایی-کشور-قوانین دادگستری-امور اجتماعی و کار	۱	✓
۵۰	قوانین دادگستری-امور استخدام	۱	✓
۵۱	کشاورزی-قوانین دادگستری	۲	✓
۵۲	قوانین دادگستری-قوانین دارایی	۱	✓
۵۳	امور استخدام-بهداری	۲	✓
۵۴	بهداری-قوانین دادگستری	۱	✓
۵۵	اقتصاد-قوانین دادگستری-قوانین دارایی	۱	✓
۵۶	راه	۱	✓
	جمع	۸۹	۸۰
۹			

عمده‌ی لوایح و طرح‌های جدول شماره ۴، به جز دو مورد از مجلس بیستم، باقی مربوط به مجالس هجدهم و نوزدهم شورای ملی بودند. لازم به ذکر است که تاریخ چاپ یکی از طرح‌های مجلس بیستم مربوط به زمان فترت است. با توجه به برنامه توسعه سوم و تلاش برای تأمین رفاه اجتماعی، براساس بخشی از موضوعات لوایح و طرح‌های معوقه این مجموعه در حدود ۱۷,۹۸٪ را به خود اختصاص داده که در مقایسه با قانون دادگستری ۲۴,۷۲٪ و قانون دارایی ۲۱,۳۵٪ از میزان کمتری برخوردار است. این مسئله می‌تواند از یک سو نشان‌دهنده توجه حکومت به رفاه اجتماعی و پیگیری اغلب لوایح و طرح‌های مرتبط با آن باشد. از سویی دیگر با انتخاب سه گزینه کمیسیون امور اجتماعی و کار، امور استخدام و بهداری و مقایسه تعداد لوایح و طرح‌های ارسالی به این کمیسیون‌ها به صورت اختصاصی و مشترک، روشن می‌شود که تعداد لوایح و طرح‌های ارسالی به مجلس بیست‌ویکم در مقایسه با مجلس بیستم نیز کاهش یافته بود که می‌تواند به دلیل تصویب در دوران فترت یا گزینش و انتقال براساس ضرورت به مجلس بیست‌ویکم شورای ملی باشد.

جدول ۵: لوایح و طرح‌های مصوب ارسالی از مجلس شورای ملی به مجلس سنا، معوقه انتقالی به مجلس بیست‌ویکم

شماره	عنوان	تعداد
۱	لایحه	۲۱
۲	طرح	۳
۳	جمع	۲۴

منبع: کمام، ۴۵/۰۰۷۸۳۹/۰۰۳۱۹-۴۵/۰۰۷۸۳۹/۰۰۳۲۰.

نتیجه

مجلس بیستم پس از دو ماه، به دلایل سیاسی منحل شد و مجلس بیست‌ویکم پس از دو سال و چند ماه فترت تشکیل گردید. مجلس بیستم که شاهد لوایح و طرح‌های معوقه از دوره‌های قبل بود، با عمر کوتاهی که داشت آن لوایح و طرح‌ها را با لوایح و طرح‌های دوره

خود، برای بررسی به مجلس بعدی انتقال داد. افزون بر این، در دوره فترت میان دو مجلس مذکور، هیئت‌دولت به تصویب و اجرای لوایحی پرداخته بود که برای صورت قانونی یافتن آن نیاز به تصویب در مجلس داشت. به این ترتیب مجلس بیست‌ویکم با انبوهی از لوایحی مواجه شد که همگی باید بررسی و تعیین تکلیف می‌شدند. ماندگاری لوایح و طرح‌های ارائه‌شده در مجلس شورای ملی در پروسه اداری، تقاضای تغییرات و اصلاحاتی که از جانب مجلس سنا و سازمان‌های مرتبط مطرح می‌شد، عامل عمده درونی مجلس بود که چندین جلسه از وقت مجلس را به خود اختصاص می‌داد و سبب به تعویق افتادن تصویب آن‌ها می‌شد. در مواردی لوایح و طرح‌های ارائه‌شده در مجلس از اولویت و ضرورت کمتری نسبت به برخی دیگر برخوردار بود، بنابراین سرعت تصویب آن کاهش می‌یافت و در مواردی بنا به ضرورت بعد از سال‌ها، پرونده آن‌ها مجدد باز و مراحل تصویب را می‌گذراند.

در دوره موردپژوهش علاوه بر کانون‌های قدرت خارج از مجلس شورای ملی نظیر شاه و دربار که صاحب نفوذ بودند و در امور مختلف حکومتی از جمله تصویب لوایح و طرح‌های ارائه‌شده در مجلس مداخله، مانع‌تراشی و کارشکنی می‌کردند. ناترازی و ناهماهنگی برخی از لوایح و طرح‌ها با نیاز جامعه و مردم، سبب اعتراضات فراگیر و گسترده‌ای می‌شد. این مخالفت‌ها و فشارهایی که از جانب مخالفان در بیرون از مجلس رخ می‌داد، سبب تأخیر در تصویب برخی از لوایح می‌گردید. لوایح بحث‌برانگیزی مانند اصلاحات ارضی، انجمن‌های ایالتی و ولایتی و کاپیتولاسیون از این دست بودند که چندین سال تصویب آن‌ها به درازا کشید.

منابع

الف) منابع فارسی

کتاب‌ها

- آبادیان، حسین (۱۳۸۳). *دو دهه واپسین حکومت پهلوی*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی.
- *آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی* (۱۳۲۸). مصوب اردیبهشت ۱۳۲۸، با رعایت اصلاحات بعدی، خردادماه ۱۳۲۸، بی‌جا: اداره مطبوعات و اطلاعات.
- ازغندی، علیرضا (۱۳۷۹). *تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران ۱۳۲۰-۱۳۵۷*، ج ۱ و ۲، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها.
- اسداللهی، مسعود (۱۳۷۳). *احیای کاپیتولاسیون و پیامدهای آن*، تهران: مرکز چاپ و نشر سازمان تبلیغات اسلامی.
- امینی، ایرج (۱۳۸۶). *بر بال بحران، زندگی سیاسی علی‌امینی*، تهران: ماهی.
- امینی، علیرضا (۱۳۸۱). *تحولات سیاسی و اجتماعی ایران در دوران پهلوی*، تهران: صدای معاصر.
- باقی، عمادالدین (۱۳۷۳). *تحریر تاریخ شفاهی انقلاب اسلامی ایران (مجموعه برنامه داستان انقلاب از رادیو بی‌بی‌سی)*، قم: تفکر.
- باقی، عمادالدین (۱۳۷۰). *بررسی انقلاب ایران*، قم: تفکر.
- بصیرت‌منش، حمید و توران منصوری (۱۳۹۴). *مجلس بیست‌ویکم شورای ملی*، تهران: کتابخانه مجلس شورای اسلامی.
- تربتی سنجابی، محمود (۱۳۸۳). *نخست‌وزیر سه دقیقه قبل درگذشت*، تهران: عطائی.
- خوشزاد، اکبر (۱۳۹۰). *آخرین مجلس مشروطه (دوره بیست‌وچهارم مجلس شورای ملی و انقلاب اسلامی)*، تهران: شرکت انتشارات سوره مهر.

- شجیعی، زهرا (۱۳۷۲). *نخبگان سیاسی ایران از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی*، ج ۳، تهران: سخن.
- ضرغام بروجنی، جمشید (بی‌تا). *دولت‌های عصر مشروطیت*، بی‌جا: بی‌نا.
- طلوعی، محمود (۱۳۹۱). *ناگفته‌ها از روزگار پهلوی‌ها (خاطرات عبدالرضا انصاری)*، تهران: علم.
- عاقلی، باقر (۱۳۸۰). *شرح رجال سیاسی و نظامی معاصر ایران*، ج ۱، تهران: گفتار با همکاری نشر علم.
- *قیام ۱۵ خرداد به روایت اسناد ساواک* (۱۳۷۸). ج ۱، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- کاتوزیان، همایون (۱۴۰۱). *ایرانیان دوران باستان تا دوره معاصر*، ترجمه حسین شهیدی، تهران: مرکز.
- لاجوردی، حبیب (۱۳۸۰). *خاطرات جعفر شریف‌امامی*، تهران: سخن.
- موسوی، سید رضا (۱۴۰۱). *مقدمه ای بر پارلمان‌تاریسم در ایران (نگاهی به مجالس قانون‌گذاری در قبل و بعد از انقلاب اسلامی)*، تهران: سازمان جهاد دانشگاهی تهران.
- مروارید، یونس (۱۳۷۷). *از مشروطه تا جمهوری (نگاهی به ادوار مجالس قانون‌گذاری در دوران مشروطیت)*، ج ۳، تهران: اوحدی.
- نجمی، ناصر (۱۳۷۰). *از سیدضیاء تا بازرگان (دولت‌های ایران از کودتای ۱۲۹۹ تا آذر ۱۳۵۸)*، ج ۲، اراک: نویسنده.
- نظری، منوچهر (۱۳۹۷). *رؤسای مجلس ایران (شورای ملی/ سنا/ شورای اسلامی)* از سال (۱۲۸۵-۱۳۹۷)، تهران: کویر.
- نورائی، مرتضی؛ افق‌ری، محمد (۱۴۰۲). *گزیده اسناد انتخابات مجلس شورای ملی در اصفهان (۱۲۸۸-۱۳۵۴ ش.س. / ۱۹۰۹-۱۹۷۵ م.)*، اصفهان: جهاد دانشگاهی واحد اصفهان.
- هوگلاند، اریک جیمز (۱۳۹۸). *زمین و انقلاب در ایران*، ترجمه فیروزه مهاجر، تهران: شیرازه کتاب ما.

مقاله‌ها

- آبادیان، حسین (۱۳۹۷). «اصلاحات ارضی و تبعات اجتماعی مهاجرت روستاییان به شهر تهران». *تحقیقات تاریخ اجتماعی*، ۸(۲)، ۲۰-۱.
Doi: 10.30465/shc.2019.23751.185
- ایزدی، رجب و حیدرپور، مرتضی (۱۳۹۴). «برنامه‌های پنجگانه توسعه اقتصادی در دوران پهلوی و انقلاب اسلامی». *جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه*، ۵(۲)، ۲۷-۱.
- فرهمند، جلال (۱۳۸۲). «نقدی از درون (مجلس بیست‌ویکم و حزب ایران نوین از نگاه یک نماینده سابق مجلس)». *تاریخ معاصر ایران*، ۷(۲۵)، ۳۱۴-۲۴۳.
- قنبری‌نژاد، زینب و سعیدی‌نیا، حبیب‌الله (۱۴۰۰). «کنگره دهقانان: تلاش دولت برای مشروعیت بخشیدن به اصلاحات ارضی». *گنجینه اسناد*، ۳۱(۲)، ۸۶-۶۲.
Doi: 10.30484/ganj.2021.2668
- کشتی‌آرا، کیمیا؛ جعفری، علی‌اکبر؛ نورائی، مرتضی. (۱۴۰۱). «ارزیابی رویکرد مجلس شورای ملی در قبال برنامه‌های توسعه ۱۳۲۷-۱۳۵۶ش». *تاریخنامه ایران بعد از اسلام*، ۱۳(۳۱)، ۱۴۷-۱۷۱.
Doi: 10.22034/JIIPH.2022.48037.2243

اسناد

- سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما)، ۱۳۶۹۱۳/۰۳۰.
- مرکز اسناد و کتابخانه مجلس شورای اسلامی (کمام)، ۴۵/۰۷۷۹۶/۰۰۰۰۴، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۸۲، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۲۴، ۴۶/۰۴۸۳۹/۰۰۰۰۴، ۱۰۱۱/۲۱/۱۷/۲/۱/۴۰۰، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۲۳، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۰۴، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۹۸، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۲۵، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۲۵، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۳۷، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۳۵، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۴۷، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۳۳، ۴۴/۰۱۵۶۰/۰۰۰۲۳، ۴۵/۰۷۷۹۶/۰۰۰۰۶، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۵۵، ۱۰۱۱/۲۱/۱۶/۲/۱/۳۲۵، ۴۴/۰۱۵۶۰/۰۰۰۲۳، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۹۲، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۹۳، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۹۴، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۴۷، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۵۵، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۳۱۹، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۳۲۰، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۳۱۸، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۳۱۱.

– مشروح مذاکرات مجلس بیست‌ویکم شورای ملی، شماره جلسات (۱۸، ۲۲، ۱۰۳، ۱۱۶).

ب) منبع انگلیسی

- Saikal, Amin (2009). *The Rise and Fall of The Shah*, Princeton: Acid-Free Paper.