

## تحلیل لوایح و طرح‌های معوقه و فرایند تصویب آنها در مجلس بیست و یکم شورای ملی

(۱۳۴۶-۱۳۴۲ش/۱۹۶۳-۱۹۶۷م.)

### چکیده

لوایح 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 چه بسا به فراموشی و بایگانی سپرده می‌شد. مجلس بیست و یکم 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 بیست و یکم شورای ملی می‌باشد، که به روش توصیفی-تحلیلی انجام خواهد شد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد، بر اساس اسناد موجود در مجلس شورای ملی، لوایح و طرح‌هایی وجود دارد که از دوره‌های قبل از مجلس بیست و یکم 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 دو ماهه‌ای داشت و مجلس بیست و یکم هم پس از دو سال و اندکی 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 بیست و یکم تصویب شده بودند، به مجلس بیست و یکم منتقل شدند. در دوره مورد پژوهش لوایح و طرح‌های معوقه بنا به ضرورت و نیاز، توسط مسئولان 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، تحت تأثیر 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 مهمی جهت به تعویق افتادن تصویب لوایح و طرح‌ها و انتقال به مجلس بیست و یکم و پس از آن بود. بی شک چنین میراثی از قبل و پس از آن در مجالس مختلف شایع بود.

واژگان کلیدی: لوایح معوقه، طرح‌های معوقه، مجلس بیستم، دوران فترت، مجلس بیست و یکم.

### درآمد

برخی از لوایح و طرح‌های ارائه شده 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.

بر اساس ماده ۱۹۲، دوره اجلاس مجلس شورای ملی، طبق اصل هشتم قانون اساسی در هر سال چهاردهم مهرماه آغاز می‌شود. (آیین‌نامه، ۱۳۲۸: ۷۵) اما، بیستمین دوره قانونگذاری، پس از مبارزات انتخاباتی بسیار و طولانی، (مروارید، ۱۳۷۷: ۶۳۴) در روز دوم اسفندماه ۱۳۳۹ ش. ۱۹۶۱ م. 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 ال‌هیار صالح از جبهه ملی به مجلس راه یافت و به‌همین 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. به‌طوری 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) می‌توان گفت تنها اقدام مهم و جنجالی مجلس بیستم استیضاح دولت شریف امامی بود. (خوشزاد، ۱۳۹۰: ۴۹)

پس از شریف امامی به امینی مقام نخست وزیری 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. (نورانی 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، در صدد 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 انشاء خود امینی بود، از سوی شاه از رادیو قرائت شد. (بصریت منش 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 انشاء قانون شناخته، به صورت فرمان به دولت ابلاغ کرد. به موجب قانون اساسی کلیه قوانین باید ابتدا به تصویب مجلس و بعد به امضاء شاه می‌رسید، در غیر این صورت جنبه قانونی نداشت. (بصریت منش 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 بیست و یکم 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 بیست و یکم (۲۰ اردیبهشت ۱۳۴۰-۱۳ مهر ۱۳۴۲)، ریاست اداری مجلس را برعهده داشت. (نظری، ۱۳۹۷: ۱۴۱) اسدالله علم در ماه‌های پایانی زمامداری‌اش، انتخابات دوره بیست و یکم مجلس شورای ملی را در شهریور ۱۳۴۲ ش. ۱۹۶۳ م. برگزار کرد (خوشزاد، ۱۳۹۰: ۵۰) و در اسفندماه ۱۳۴۲ ش. ۱۹۶۴ م. از نخست وزیری کنار رفت و به جای او حسنعلی منصور نخست وزیر شد. (مروارید، ۱۳۷۷: ۷۳۸)

مجلس بیست و یکم 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 پر کار را در پیش داشت؛ زیرا با دو بخش عمده از لوایح و طرح‌های مربوط به گذشته مواجه بود. نخست دوره فترت دو ساله، که هیئت دولت 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 پر سر و صداترین قوانین وضع شده آن زمان در ایران محسوب می‌شدند. (فرهمند، ۱۳۸۲: ۲۴۹) لوایح دوران فترت بیش از ششصد لایحه بودند که تمام آنها به‌مرور تصویب شدند. (بصریت منش و منصوری، ۱۳۹۴: ۴۶۴) بخش دوم، لوایح و طرح‌های معوقه مربوط به مجالس بیستم و قبل از آن بود. دوره بیست و یکم قانونگذاری پس از تصویب لوایح معوقه بنابر اولویت و ضرورت، به بررسی لوایح و طرح‌های جدید ارائه شده در مجلس شورای ملی پرداخت.

تاریخ رسمی انقضاء دوره بیست و یکم باید روز ۲۳ مهرماه ۱۳۴۶ ش. ۱۹۶۷ م. باشد. ولی به استناد اصل چهل و هشتم قانون اساسی و به موجب فرمان محمدرضا پهلوی زودتر از موعد مقرر در تاریخ ۱۳ مهرماه ۱۳۴۶ منحل گردید. (شجیعی، ۱۳۷۲: ۱۳۷۲)

۲۳۶) در مجلس بیست و یکم 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. (از غندی، ۱۳۷۹: ۲/۲۶)

در سال ۱۳۴۲ در دوره چهارم مجلس سنا جعفر شریف امامی به عنوان سناتور اول تهران انتخاب و در تاریخ ۲۱ مهر همان سال در انتخابات هیئت رییس 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 بیست و یکم مجلس شورای ملی کاندیدا و به عنوان نماینده اول تهران به مجلس راه یافت. سپس در دوره‌های بعد تا بخشی از مجلس بیست و چهارم به صورت متوالی نماینده مجلس شورای ملی (۱۳۴۶-۱۳۵۷ش/۱۹۶۷-۱۹۷۸م.) بود. او در انتخابات هیئت رییس به ریاست مجلس از دوره بیست و یکم انتخاب شد و (عاقلی، ۱۳۸۰: ۱/۷۴۸) در این مدت پیوسته این سمت را نیز بر عهده داشت. ریاضی بعد از پانزده سال به دلیل گسترش اعتراضات مردمی از ریاست مجلس کنار گذاشته شد و جواد سعید نایب رییس مجلس، بر اساس رأی‌گیری جدید از تاریخ ۱۵ مهر ۱۳۵۷ش/۱۹۷۸م. یعنی در چهارماه آخر مجلس بیست و چهارم 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 بیست و یکم انتقال یافت بیش از دوره‌های دیگر جلب توجه می‌کند، که مهمترین دلایل آن مجلس کوتاه مدت بیستم و دوران فترت بود. در این پژوهش تلاش بر آن است تا لوایح و طرح‌های معوقه در مجلس بیست و یکم 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 بیست و یکم شورای ملی چیست؟ فرضیه پژوهش آن است که لوایح و طرح‌های معوقه انتقالی به مجلس بیست و یکم شورای ملی به دو دسته لوایح و طرح‌های مجالس بیستم و قبل از آن و همچنین لوایح مصوب دولت در دوران فترت تقسیم می‌شود. بر اساس 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 بلا تکلیف شده و دچار ماندگاری و حتی بایگانی می‌شدند. این پژوهش که بخشی از پروژه مجلس پژوهی می‌باشد؛ در مرحله گردآوری اطلاعات به روش کتابخانه‌ای و با بهره‌گیری از اسناد آرشیوی، در مرحله تبیین موضوع نیز به شیوه توصیفی-تحلیلی صورت بندی شده است.

بیشتر اینکه در باب موضوع مجلس، پژوهش‌های بسیاری انجام شده است، اما در رابطه با لوایح و طرح‌های معوقه در مجلس بیست و یکم، پژوهشی صورت نگرفته است. اگرچه در برخی از تحقیقات اطلاعات پراکنده و مرتبطی می‌توان یافت، ولی با رویکرد و نگرش این پژوهش متفاوت هستند و کمک چندانی به ادبیات موضوع حاضر نمی‌کنند. برخی از آنها بدین شرح است: فرهمند (۱۳۸۴)، در پژوهشی مجلس بیست و یکم شورای ملی را مورد نقد قرار داده است و از مباحث مطرح در مقاله او انتقال لوایح دوران فترت به این مجلس می‌باشد، که به صورت مختصر اشاره کرده است. قنبری‌نژاد و سعیدی‌نیا (۱۴۰۰)، در مقاله‌ای به روند اصلاحات ارضی که یکی از لوایح معوقه و مورد اهمیت در این پژوهش می‌باشد، پرداخته‌اند. هرچند نگارندگان توجهی به دلایل معوقه بودن آن ندارند و تنها سیر تحولات و پیشرفت این لایحه قانونی را بیان می‌کنند. همان‌گونه که بر شمرده 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

پروسه معمول سیر لوایح و طرح‌ها را می‌توان به شرح ذیل توضیح داد: یک لایحه<sup>۱</sup> از آغاز شکل‌گیری مسیر طولانی تا مرحله تصویب و اجرایی شدن را طی می‌کند، از دوره نوزدهم به بعد هیئت دولت شورای معاونین داشت، لوایح ابتدا در شورای معاونین مطرح و بررسی می‌شد. آن جلسه هم توسط معاون نخست وزیر 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 هیئت دولت به مجلس ارجاع داده 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.

<sup>۱</sup>.Bill.

(آیین‌نامه، ۱۳۲۸: ۴۳) از سوی دیگر طرح<sup>۲</sup> قانونی نیز مطلبی است که از طرف لاقفل پانزده نفر از نمایندگان مجلس با امضاء، پیشنهاد و در مجلس به رییس مجلس داده می‌شد؛ رییس 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 مورد بررسی 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 فراز و فرودهایی 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 بیست و یکم از این دست بودند، از جمله لوايح معوقه‌ای با محوریت روابط با دول خارجی به دوره مورد بحث ارسال گردید، که از ادوار ۱۹ و ۲۰ قانونگذاری بلاتکلیف مانده و مورد تأیید وزارت خارجه قرار داشتند، این لوايح عبارت بودند از:

(۱) عهدنامه مودت ایران و اندونزی.

(۲) لایحه دولت راجع به موافقت نامه 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، ۰۰۱۲۵/۰۷۸۳۹/۴۵) این گونه لوايح به دلایلی نظیر روند اداری طولانی تصویب، تراکم بررسی لوايح و طرح‌های ارائه شده در مجلس شورای ملی و در برخی موارد عدم اولویت و غیرضروری بودن نسبت به سایر لوايح و طرح‌ها و نیاز جامعه، ماه‌ها و سال‌ها بلاتکلیف می‌ماند و در زمانی دیگر مورد بررسی مجدد قرار می‌گرفت، یا به فراموشی سپرده می‌شد.

از جمله لایحه الحاق دولت ایران به موافقت‌نامه بین‌المللی علمی و فرهنگی، که یک ماده واحده شامل یک مقدمه و هجده ماده و پنج ضمیمه و یک پروتکل داشت، که در تاریخ ۱۳۲۹/۱۱/۲۰ ش. ۱۹۵۱م. از طرف نماینده دائمی ایران در سازمان ملل متحد به امضاء رسیده بود. (کمام، ۰۰۰۰۵/۰۶۴۷۸/۴۷) لایحه مذکور ابتدا در هیئت دولت تصویب و در تاریخ ۱۳۳۱/۱۰/۰۹ ش. ۱۹۵۲م. به مجلس هجدهم شورای ملی (۲۷ اسفند ۱۳۳۲-۲۶ فروردین ۱۳۳۵) ارسال شد. (کمام، ۰۰۰۲۳/۰۶۴۷۸/۴۷) 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، ۰۰۰۲۳/۰۶۴۷۸/۴۷) در مجلس بیست و یکم و سال ۱۳۴۳ ش. ۱۹۶۴م. این لایحه مورد بررسی قرار گرفت و در همین تاریخ، پس از دو مرحله بررسی در کمیسیون امور خارجه، به تصویب آن کمیسیون رسید. (کمام، ۰۰۰۲۵/۰۶۴۷۸/۴۷) 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، ۰۰۰۹۸/۰۶۴۷۸/۴۷) کمیسیون‌های مذکور گزارش خود را به مجلس شورای ملی ارائه دادند.

در آبان‌ماه ۱۳۴۳ ش. در جلسه ۱۱۶، از دوره بیست و یکم 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 ماده واحده به تصویب مجلس سنا رسید و برای تصویب نهایی به مجلس شورای ملی ارسال گردید. (کمام، ۰۰۰۰۴/۰۶۴۷۸/۴۷)

گاهی در میان لوايح معوقه، برخی لوايح تصویب شده به اشتباه قرار می‌گرفت؛ از جمله به درخواست صفی اصفیاء مدیرعامل سازمان برنامه، در آبان‌ماه ۱۳۴۲ ش. در مجموعه لوايح 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 هیئت وزیران رسیده بود، احتیاجی به تصویب مجدد مجلسین نبود و به این دلیل تقاضای استرداد آن لایحه را نمود. (کمام، ۰۰۱۳۷/۰۷۸۳۹/۴۵)

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 بیست و یکم شورای ملی، نتیجه توسط نایب رییس 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 هر چند 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 امضاء 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 نخست وزیری شریف امامی، دولت به مجلس بیستم شورای ملی در تاریخ ۳۱ فروردین ۱۳۴۰، با تقدیم ترجمه فارسی و متن فرانسه قرارداد، استدعای تصویب ماده واحده زیر را کرد:

ماده واحده- قرارداد بین‌المللی مخابرات که در ۲۹ آذرماه ۱۳۳۸ ش./۱۹۵۹ م. در ژنو منعقد و از طرف نماینده دولت ایران نیز امضاء 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 آمده است؛ دولت مجاز است آیین‌نامه‌های منضم به قرارداد را تصویب و اجرا نماید. (کمام، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۳۵) این لایحه از لوایح معوقه مجلس بیستم بود، که به مجلس بیست و یکم انتقال یافت و بررسی شد.

در طی نامه‌ای در تاریخ ۱۶/۰۸/۱۳۴۲ ش. سمیعی وزیر پست و تلگراف و تلفن به نخست وزیر 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، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۳۳)

## عوامل بیرونی

در موارد متعددی معطلی لوایح و طرح‌های ارائه شده در مجلس شورای ملی، به علت فشارهای بیرون از مجلس از جمله مخالف‌های 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 در نهایت 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 امضاء گردید و بدین ترتیب صورت قانونی یافت. (قیام ۱۵ خرداد به روایت اسناد ساواک، ۱۳۷۸: ۲۵۸/۱) اقبال نخست وزیر 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 هیئت دولت امینی به تصویب رسید و حسن ارسنجانی به‌عنوان وزیر کشاورزی و مجری لایحه اصلاحات ارضی انتخاب شد. (ابزدی و حیدرپور، ۱۳۹۴: ۱۳) شاه اصلاحات ارضی را به صورت 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، در نهایت 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 رفم اجتماعی دولت امینی، اصلاحات ارضی و تقسیم زمین بین کشاورزان بود. (امینی، ۱۳۸۱: ۲۵۲) اما، روستاییان به تنهایی 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 و عده 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) به موجب 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 سر گذاشت: 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. (از غندی، 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 آمده است. (اسداللهی، ۱۳۷۳: ۲۳) علم در روزهای پایانی نخست وزیری 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 بی سر و صدا تصویب شود، ولی شریف امامی 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 جایی‌که شاه شریف امامی 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. (نجمی، 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 یکم شورای ملی، که مجلس فعالیت نداشت، دوران فترت گفته می‌شود. در این مدت دولت لوایحی را تصویب کرد، که در زمان برقراری مجلس بیست و یکم شورای ملی، این مجلس موظف به بررسی و تصویب آنها برای وجهه قانونی بخشیدن به آنها بود.

بر اساس 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 تصویب‌نامه‌های صادرشده از تاریخ نوزدهم اردیبهشت ماه ۱۳۴۰ تا چهاردهم مهرماه ۱۳۴۲ (تاریخ افتتاح مجلسین) مصوب بیستم آذرماه ۱۳۴۲ ش.، به عهده دولت گذاشته شد. (کمام، ۴۵/۰۷۷۹۶/۰۰۰۰۴) 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 مورد پژوهش بود، پس از استعفای امینی، دولت اسدالله علم لایحه مذکور را در زمان تعطیلی مجالس شورای ملی و سنا، (باقی، ۱۳۷۳: ۱۵۰) به تصویب هیئت دولت رساند، سپس برای اطلاع رسانی خبر آن در روزنامه‌ها منتشر شد. (بصریت منش و منصور، ۱۳۹۴: ۶۱) مهمترین اقدام علم باتوجه به تعطیلی مجلس، تصویب لایحه مذکور در هیئت دولت بود؛ (باقی، ۱۳۷۰: ۱۶۳) که در ۱۴ مهر ۱۳۴۱ آن را مشتمل بر ۹۲ ماده و ۱۷ تبصره طی تصویب نامه شماره ۲۶۳۰۶ تصویب نموده بود. مقارن افتتاح مجلسین با اصلاحاتی در مواد ۵، ۴۱ و ۴۸ این تصویب نامه 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 به جای قرآن مجید، کتاب آسمانی قید شده بود. بدین ترتیب 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، لویح بدون طی مسیر تصویب در مجلس شورای ملی؛ اجرایی می‌شدند؛ به همین دلیل محمدرضا شاه در طی نامه‌ای به نخست وزیر در خصوص انقلاب سفید و لویح شش‌گانه در بهمن‌ماه ۱۳۴۱ ش. / ۱۹۶۳ م. نوشت: "چون لویح مزبور مورد تأکید اکثریت قریب به اتفاق رأی دهندگان ملت ایران واقع شده است، مقرر می‌شود که لویح 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 سپیم 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 یافته است، پس از توشیح ما به‌عنوان قانون مملکتی به موقع اجرا گذاشته شود." (ساکما، ۲۳۰/۰۳۶۹۱۳)

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، رامکاری را پیشنهاد نمود؛ هیئت وزیران در جلسه اردیبهشت ماه ۱۳۴۲، بنا به پیشنهاد ژاندارمری کل کشور و موافقت وزارت دارایی به استناد تبصره ۴ بودجه کل کشور، به منظور 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 بر اساس 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، ۴۴/۰۱۵۶۰/۰۰۰۲۳) 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 لویح 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 بیست و یکم 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 هیئت ریسه نسخه‌ای از طرح‌ها و لویحی را که در دوره سابق معوق مانده به وسیله اداره کل قوانین و آمار تهیه و در اختیار نمایندگان می‌گذاشت و نسخه‌ای دیگر از آنرا برای دولت ارسال می‌کرد. هر

یک 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 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. افزون‌بر آن، در ابتدای هر دوره‌ای فهرستی از لوایح و طرح‌های معوقه با ذکر ماده واحده مذکور برای اطلاع‌رسانی به دولت و نمایندگان مجلس چاپ و در اختیار آنها قرار می‌گرفت؛ که این مسئله نیز به علاقمندی 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 بلا تکلیفی 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، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۸۲)

اولویت بندی و گزینش یکی از اقدامات برای سرعت بخشی در تصویب لوایح و طرح‌های ضروری بود. در آبان‌ماه ۱۳۴۲ ش. صورت لوایح و طرح‌های معوقه ادوار ۱۹ و ۲۰ قانونگذاری مربوط به وزارت امور خارجه ارسال و از این وزارت خانه تقاضا گردید، "لواحی 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، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۲۴)

در موردی دیگر، باز هم اولویت و ضرورت را ملاک انتخاب لوایح و طرح‌های معوقه برای ورود به چرخه تصویب قرار دادند. در اسفندماه ۱۳۴۲ ش. نخست وزیر وقت به مجلس شورای ملی در نامه‌ای نوشت؛ "چون بعضی از پیشنهادها و طرح‌های مربوط به آن مجلس جزء کارهای معوقه دولت سابق باقی‌مانده و تصمیمی نسبت به آنها اتخاذ نگردیده است. اینک ضمن ارسال فهرست پیشنهادهای مزبور با ذکر شماره و تاریخ هر پیشنهاد و موضوع مربوطه خواهشمند است دستور فرمایند باتوجه به سوابق امر آن قسمت از پیشنهادها و طرح‌های مزبور را که مورد تأیید می‌باشند، تعیین فرمایند تا برای اخذ تصمیم در جلسه هیئت دولت مطرح گردد." (کمام، ۱۰۱۱/۲۱/۱۷/۲/۱/۴۰۰) این‌گونه 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 موافقت نامه فرهنگی ایران و چین سؤال کردند. پس از پیگیری از مجلس شورای ملی، معلوم شد که باتوجه به تغییر دولت لایحه مربوط به این موافقت نامه 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، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۲۴)

در آیین‌نامه داخلی مجلس بیست و یکم تغییراتی به وجود آمد که از سال ۱۳۴۴ ش. ۱۹۶۵ م. به اجرا گذاشته شد. رییس 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. (بصریت منش و منصوری، ۱۳۹۴: ۱۹۲-۱۹۳)

بهدلیل تأخیر در تصویب، مسؤلان خارج از مجلس نیز با نامه نگاری تصویب لوایح یا طرح‌های مرتبط با امور خودشان را پیگیری می‌کردند. در اردیبهشت ماه ۱۳۴۶ ش. صفاری سرپرست دانشگاه تبریز به ریاضی رییس مجلس شورای ملی در نامه‌ای نوشت؛ "بمطوری که استحضار دارند لایحه قانونی استخدام تمام وقت هیئت آموزشی دانشگاه مصوب شهریورماه ۴۲ هیئت وزیران با اصلاحاتی که در آن به عمل آمده به صورت قانون استخدام هیئت آموزشی و تحقیقاتی دانشگاه‌ها تقدیم مجلس و قسمتی از آن نیز به تصویب رسیده است. خواهشمند است به منظور 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 ۱۳۴۲ ش. وزارت دارایی از اداره قوانین مجلس شورای ملی، تقاضای تعداد ۳۰ جلد از صورت لوایح و طرح‌های معوقه مورد نیاز ادارات تابعه این وزارتخانه را نمود، که از این تعداد ۲۵ جلد تحویل داده شد. (کمام، ۴۶/۰۴۸۳۹/۰۰۰۰۴)

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 بر اساس 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 آمده است.

جدول شماره ۱: لوائح و طرح‌های معوقه انتقالی به مجلس بیستم

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

	√	۲	بازرگانی	۲۷
	√	۱	بازرگانی- امور خارجه-بودجه	۲۸
	√	۱	بازرگانی-قوانین دادگستری	۲۹
	√	۱	امور استخدام-کشور	۳۰
	√	۱	امور استخدام	۳۱
	√	۱	امور استخدام-قوانین داری	۳۲
	√	۱	امور استخدام-بودجه- امور خارجه-کشور	۳۳
	√	۱	امور اجتماعی و کار- امور خارجه	۳۴
	√	۱	امور اجتماعی و کار-قوانین دادگستری- امور خارجه	۳۵
	√	۱	گمرکات و انحصارات-قوانین داری	۳۶
	√	۲	خاص رسیدگی به سازمان وزارتخانه‌ها	۳۷
	√	۱	خاص نفت	۳۸
	√	۶	محاسبات مجلس	۳۹
√		۲	کشور-قوانین دادگستری	۴۰
√		۱	قوانین داری-فرهنگ	۴۱
√		۲	قوانین دادگستری	۴۲
√		۲	فرهنگ	۴۳
	√	۱	بازرگانی-قوانین داری-کشور-منابع و معادن-گمرکات	۴۴
	√	۲	امور استخدام-بهداری	۴۵
	√	۱	قوانین داری-کشاورزی-قوانین دادگستری	۴۶
	√	۱	کشور-قوانین-دادگستری	۴۷
	√	۱	بهداری-قوانین دادگستری	۴۸
	√	۱	اقتصاد- قوانین دادگستری-قوانین داری	۴۹
	√	۱	قوانین داری-کشور-قوانین دادگستری- امور اجتماعی و کار	۵۰
	√	۳	قوانین دادگستری	۵۱
	√	۱	قوانین دادگستری- امور استخدام	۵۲
	√	۲	کشاورزی-قوانین دادگستری	۵۳
	√	۱	راه	۵۴

جمع	۸۳	۷۶	۷
-----	----	----	---

منبع: کمام، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۸۳-۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۹۲-۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۸۳.

عمده لوایح و طرح‌های جدول فوق مربوط به مجلس هجدهم و نوزدهم هستند، که از مجموع همه 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 باتوجه 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 شماره 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: کمام، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۹۳-۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۹۴-۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۹۳.

یکی از فهرست‌های منتشر شده 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 ذکر شده میزانی از معطلی برای ورود به سیکل تصویب را نشان می‌دهد. این فهرست از این قرار است:

جدول شماره 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: کمام،

۴۵/۰۷۸۳۹/۴۵-۰۰۱۵۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۴۷.

باتوجه 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 شماره ۴: لوایح و طرح‌های معوقه انتقالی به مجلس بیست و یکم

شماره	ارسالی به کمیسیون یا کمیسیون‌های مشترک	تعداد	لایحه	طرح
-------	--	-------	-------	-----

	√	۲	قوانین داریی-کشور-بازرگانی	۱
	√	۳	قوانین داریی	۲
	√	۱	قوانین داریی-قوانین دادگستری	۳
	√	۳	بودجه	۴
	√	۱	بودجه-قوانین داریی- اقتصاد	۵
	√	۱	امور خارجه	۶
	√	۱	امور خارجه-قوانین داریی-گمرکات و انحصارات	۷
	√	۲	امور خارجه-فرهنگ	۸
	√	۲	کشور-قوانین دادگستری-قوانین داریی-کشاورزی	۹
	√	۱	کشور-قوانین دادگستری- انحصارات و گمرکات	۱۰
	√	۱	کشور-قوانین داریی- امور خارجه	۱۱
	√	۱	کشور- امور استخدام -قوانین دادگستری	۱۲
	√	۳	کشور-قوانین دادگستری	۱۳
√		۲	کشور-قوانین دادگستری	۱۴
	√	۷	قوانین دادگستری	۱۵
√		۲	قوانین دادگستری	۱۶
	√	۱	کشور-قوانین دادگستری-قوانین داریی- امور استخدام	۱۷
	√	۱	قوانین دادگستری-فرهنگ-کشور	۱۸
	√	۱	پست و تلگراف- امور خارجه-قوانین داریی	۱۹
	√	۱	پست و تلگراف- امور خارجه	۲۰
	√	۳	کشاورزی	۲۱
	√	۱	کشاورزی- بودجه- امور خارجه	۲۲
	√	۱	کشاورزی-قوانین داریی- امور استخدام-کشور	۲۳
	√	۳	کشاورزی-قوانین داریی-قوانین دادگستری	۲۴
	√	۱	کشاورزی-بودجه- امور خارجه-قوانین دادگستری	۲۵
	√	۱	راه-قوانین دادگستری	۲۶
	√	۱	راه-کشور- بودجه	۲۷
	√	۱	نظام- امور استخدام	۲۸

	√	۲	فرهنگ- امور استخدام-بودجه	۲۹
	√	۲	بازرگانی	۳۰
	√	۱	بازرگانی- امور خارجه-بودجه	۳۱
	√	۱	بازرگانی-قوانین دادگستری	۳۲
	√	۱	امور استخدام-کشور	۳۳
	√	۱	امور استخدام	۳۴
	√	۱	امور استخدام-قوانین دارایی	۳۵
	√	۱	امور استخدام-بودجه- امور خارجه-کشور	۳۶
	√	۱	امور اجتماعی و کار- امور خارجه	۳۷
	√	۱	امور اجتماعی و کار-قوانین دادگستری- امور خارجه	۳۸
	√	۱	گمرکات و انحصارات-قوانین دارایی	۳۹
	√	۲	خاص رسیدگی به سازمان وزارتخانه‌ها	۴۰
	√	۱	خاص نفت	۴۱
	√	۷	محاسبات مجلس	۴۲
√		۱	قوانین دارایی-فرهنگ	۴۳
√		۲	فرهنگ	۴۴
√		۱	فرهنگ-کشور-کشاورزی	۴۵
√		۱	فرهنگ-بودجه	۴۶
	√	۱	بازرگانی-قوانین دارایی-کشور-صنایع و معادن-گمرکات	۴۷
	√	۱	قوانین دارایی-کشاورزی-قوانین دادگستری	۴۸
	√	۱	قوانین دارایی-کشور-قوانین دادگستری-امور اجتماعی و کار	۴۹
	√	۱	قوانین دادگستری-امور استخدام	۵۰
	√	۲	کشاورزی-قوانین دادگستری	۵۱
	√	۱	قوانین دادگستری-قوانین دارایی	۵۲
	√	۲	امور استخدام-بهداری	۵۳
	√	۱	بهداری-قوانین دادگستری	۵۴
	√	۱	اقتصاد- قوانین دادگستری-قوانین دارایی	۵۵
	√	۱	راه	۵۶

۹	۸۰	۸۹	جمع
---	----	----	-----

منبع: کمام، ۴۵/۰۰۷۸۳۹/۰۰۳۱۸-۴۵/۰۰۷۸۳۹/۰۰۳۱۱.

عمده 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 می‌باشد. باتوجه به برنامه توسعه سوم و تلاش برای تأمین رفاه اجتماعی، بر اساس 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 بیست و یکم در مقایسه با مجلس بیستم نیز کاهش یافته بود؛ که می‌تواند به دلیل تصویب در دوران فترت یا گزینش و انتقال بر اساس ضرورت به مجلس بیست و یکم شورای ملی باشد.

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

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 بیست و یکم 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، هیئت دولت به تصویب و اجرای لوایحی پرداخته بود که برای صورت قانونی یافتن آن نیاز به تصویب در مجلس داشت. به این ترتیب مجلس بیست و یکم با انبوهی از لوایحی مواجه شد، که همگی باید بررسی و تعیین تکلیف می‌شدند. ماندگاری لوایح و طرح‌های ارائه شده 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 ارائه شده 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 مورد پژوهش 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 ارائه شده در مجلس مداخله، مانع تراشی 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 بحث برانگیزی مانند اصلاحات ارضی، انجمن‌های ایالتی و ولایتی و کابینتولاسیون از این دست بودند؛ که چندین سال تصویب آنها به درازا کشید.

## منابع

### الف) اسناد

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران (ساکما)، ۲۳۰/۰۳۶۹۱۳.

مرکز اسناد و کتابخانه مجلس شورای اسلامی (کمام)، ۴۵/۰۷۷۹۶/۰۰۰۰۴، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۲۴، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۲۸۲، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۰۰۴، ۴۶/۰۴۸۳۹/۰۰۰۰۴، ۱۰۱۱/۲۱/۱۷/۲/۱/۴۰۰، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۰۴، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۰۲۳، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۰۲۵، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۰۹۸، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۰۰۵، ۴۷/۰۶۴۷۸/۰۰۰۰۲۵، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۳۷، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۳۵، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۰۰۰۶، ۴۴/۰۱۵۶۰/۰۰۰۰۲۳، ۴۵/۰۷۷۹۶/۰۰۰۰۰۶، ۱۰۱۱/۲۱/۱۶/۲/۱/۳۲۵، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۰۲۹۳ - ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۴۷، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۴۷، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۱۴۷، ۴۴/۰۱۵۶۰/۰۰۰۰۲۳، ۴۵/۰۷۷۹۶/۰۰۰۰۰۶، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۰۲۹۳ - ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۰۲۹۲، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۰۳۱۱ - ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۰۳۱۸، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۰۳۱۹، ۴۵/۰۷۸۳۹/۰۰۰۳۱۹.

مشروح مذاکرات مجلس بیست و یکم شورای ملی، شماره جلسات (۱۸، ۲۲، ۱۰۳، ۱۱۶).

## ب) کتاب‌ها

- آبادیان، حسین (۱۳۸۳). *بوده 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.
- از غندی، علیرضا (۱۳۷۹). *تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران ۱۳۲۰-۱۳۵۷*، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، ج ۱ و ۲.
- اسداللهی، مسعود (۱۳۷۳). *احیای کابینتولاسیون و پیامدهای آن*، تهران: مرکز چاپ و نشر سازمان تبلیغات اسلامی.
- امینی، ایرج (۱۳۸۶). *بر بال بحران، زندگی سیاسی علی امینی*، 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.
- بصریت منش، حمید و توران منصوری (۱۳۹۴). *مجلس بیست و یکم شورای ملی*، تهران: کتابخانه مجلس شورای اسلامی.
- تربتی سنجابی، محمود (۱۳۸۳). *نخست وزیر سه دقیقه قبل درگذشت*، تهران: عطائی.
- خوشزاد، اکبر (۱۳۹۰). *آخرین مجلس مشروطه (دوره بیست و چهارم مجلس شورای ملی و انقلاب اسلامی)*، تهران: شرکت انتشارات سوره مهر.
- شجعی، زهرا (۱۳۷۲). *نخبگان سیاسی ایران از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی*، تهران: سخن، ج ۳.
- 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*، تهران: نشر گفتار با همکاری نشر علم، ج ۱.
- قیام ۱۵ خرداد به روایت اسناد ساواک (۱۳۷۸). تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ج ۱.
- کاتوزیان، همایون (۱۴۰۱). *ایرانیان دوران باستان تا دوره معاصر*، ترجمه حسین شهیدی، تهران: مرکز، ج ۲۱.
- لاجوردی، حبیب (۱۳۸۰). *خاطرات جعفر شریف امامی*، تهران: سخن.
- موسوی، سیدرضا (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)، تهران: اوحدی، ج ۳.  
نجمی، ناصر (۱۳۷۰). *از سیدضیاء تا بازرگان* (دولت‌های ایران از کودتای ۱۲۹۹ تا آذر ۱۳۵۸)، اراک: نویسنده، ج ۲.  
نظری، منوچهر (۱۳۹۷). *رؤسای مجلس ایران* (شورای ملی/سنا/شورای اسلامی) از سال (۱۳۹۷-۱۲۸۵)، تهران: کویر.  
نورائی، مرتضی؛ افقری، محمد (۱۴۰۲). *گزیده اسناد انتخابات مجلس شورای ملی در اصفهان* (۱۲۸۸-۱۳۵۴ ه.ش./ ۱۹۰۹-۱۹۷۵ م.)، اصفهان: جهاد دانشگاهی واحد اصفهان.  
هوگلاند، اریک جیمز (۱۳۹۸). *زمین و انقلاب در ایران*، ترجمه فیروزه مهاجر، تهران: شیرازه کتاب ما.

### ج) مقاله‌ها

آبادیان، حسین (۱۳۹۷). *اصلاحات ارضی و تبعات اجتماعی مهاجرت روستاییان به شهر تهران. تحقیقات تاریخی اجتماعی*، ۸(۲)، ۲۰-۱.

doi: [10.30465/shc.2019.23751.1850](https://doi.org/10.30465/shc.2019.23751.1850)

ایزدی، رجب؛ حیدرپور، مرتضی (۱۳۹۴). *برنامه‌های پنجگانه توسعه اقتصادی در دوران پهلوی و انقلاب اسلامی. جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه*، ۵(۲)، ۱-۲۷.

فرهمنده، جلال (۱۳۸۲). *نقدی از درون مجلس بیست و یکم و حزب ایران نوین از نگاه یک نماینده سابق مجلس*. *تاریخ معاصر ایران*، ۷(۲۵)، ۳۱۴-۲۴۳.

قنبری‌نژاد، زینب؛ سعیدی‌نیا، حبیب‌الله (۱۴۰۰). *کنگره دهقانان: تلاش دولت برای مشروعیت بخشیدن به اصلاحات ارضی. گنجینه اسناد*، ۳۱(۲)، ۶۲-۸۶.

doi: [10.30484/ganj.2021.2668](https://doi.org/10.30484/ganj.2021.2668)

### د) لاتین

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

**Analysis of Pending Bills and Plans and Their Approval Process in the Twenty One Parliament of the National Council**

**(1963-1967)**

**Abstract**

Bills and Plans That Were Proposed in the Parliament Have in Many Cases been Subject to a Cycle of Delay and Persistence, Sometimes Remaining Unresolved for Months or Even Years, and Perhaps Being Forgotten and Archived. The Twenty One Parliament Was Faced With a Multitude of Pending Bills and Proposals from Previous Parliaments, Which Inevitably Had to be Reviewed and Resolved During This Term of Parliament. The Purpose of This Research Is to Analyze and Examine Pending Bills and Plans in The Twenty One Parliament of the National Assembly, Which Will be Conducted Using a Descriptive-Analytical Method. The Research Findings Show That, Based on the Documents Available in the National Assembly, There Are Bills and Plans That Were Transferred to This Assembly and Placed on the Agenda From Periods Prior to The Twenty One National Assembly. The Submissions, Which Are Mostly Bills, Had Several Reasons for the Delay in the Approval Process. The Twenty Parliament Was Only Two Months Old, and the Twenty One Parliament Was Formed After Two and a Half Years. Bills and Plans Pending From the Twenty and Previous Parliaments, As Well As Resolutions Passed During the Intervening Period Between the Twenty and Twenty One Parliaments, Were Transferred to the Twenty One Parliament. During the Period Under Study, Pending Bills and Plans Were Reintroduced into the Parliamentary Approval Cycle and Reviewed by Officials, As Necessary and Needed. On the Other Hand, Some Bills, Including Land Reform, Capitulation, and State and Provincial Associations, Were Imposed on the National Assembly Under the Influence of External Pressure. The long Process of Intra-Parliamentary Approval and the Vicious Cycle of Pressures from Outside the National Assembly Were Two Important Factors in Delaying the Approval of Bills and Plans and Their Transfer to the Twenty Parliament and Beyond. Undoubtedly, Such a Legacy Was Prevalent in Various Assemblies Before and After That.

**Keywords:** Arrear Bills, Arrear Plans, Twenty Parliament, Interim Coures, Twenty One Parliament.