



Datum van inontvangstneming : 24/11/2025

Zaak C-653/25 *

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

3 oktober 2025

Verwijzende rechter:

Tribunalul București (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

6 augustus 2025

Verzoekende partij:

EM

Verwijzende partij:

Autoritatea Națională pentru Cetățenie

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Bestuursrechtelijk geschil in eerste aanleg betreffende de verplichting van verweerster om de aanvraag van verzoeker tot herverkrijging van de Roemeense nationaliteit te behandelen.

Prejudiciële vraag

Moeten artikel 20 VWEU, artikel 9 VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die de termijn voor de behandeling van aanvragen tot herverkrijging van de nationaliteit van vijf maanden tot twee jaar verlengt, waarbij die verlenging ook van toepassing is op reeds ingediende aanvragen, waardoor het recht van de aanvrager om de nationaliteit van een lidstaat – en daarmee impliciet het burgerschap van de Unie – te verkrijgen en de uitoefening van de daaruit

* Procestaal: Roemeens.

voortvloeiende rechten wordt aangetast, in omstandigheden waarin die maatregel niet op evenredige wijze wordt gerechtvaardigd en geen doeltreffende voorziening in rechte biedt?

Toepasselijke bepalingen

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Lege nr. 21 din 1 martie 1991 a cetățeniei române (wet nr. 21 van 1 maart 1991 inzake de Roemeense nationaliteit) (opnieuw bekendgemaakt), in de versie die gold vóór de wijziging ervan bij Lege nr. 14 din 12 martie 2025 (wet nr. 14 van 12 maart 2025) (hierna: „ongewijzigde wet nr. 21/1991”). Artikel 16, lid 2, onder c), van die wet bepaalde in essentie dat de voorzitter van het nationaliteitscomité de termijn vaststelde waarbinnen dat comité diende na te gaan of de aanvrager voldeed aan de voorwaarden voor de herverkrijging van de Roemeense nationaliteit, waarbij die termijn niet langer mocht zijn dan vijf maanden vanaf de datum van de registratie van zijn aanvraag.

Lege nr. 21 din 1 martie 1991 a cetățeniei române (wet nr. 21 van 1 maart 1991 inzake de Roemeense nationaliteit) (opnieuw bekendgemaakt), in de versie die gold na de wijziging ervan bij Lege nr. 14 din 12 martie 2025 (wet nr. 14 van 12 maart 2025) (hierna: „gewijzigde wet nr. 21/1991”). Artikel 15, lid 10, van die wet bepaalt dat „[h]et [nationaliteits]comité het verslag opstelt over de controle van de naleving van de bij wet vastgestelde voorwaarden voor de toekenning van de Roemeense nationaliteit binnen een maximumtermijn van twee jaar vanaf de datum van de registratie van de aanvraag bij het technisch secretariaat van het comité”. Deze bepaling is ook van toepassing op aanvragen tot herverkrijging van de Roemeense nationaliteit krachtens artikel 15¹, lid 6, van diezelfde wet.

Lege nr. 14 din 12 martie 2025 pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991 (wet nr. 14 van 12 maart 2025 tot wijziging en aanvulling van wet nr. 21/1991 inzake de Roemeense nationaliteit), alsmede tot wijziging en aanvulling van andere wetgevingshandelingen (hierna: „wet nr. 14/2025”).

Artikel XIV, leden 1 en 2, van wet nr. 14/2025 bepaalt:

„(1) Voor aanvragen die lopend zijn op de datum van inwerkingtreding van deze wet, zijn de voorwaarden voor het verkrijgen van de Roemeense nationaliteit die welke waren vastgesteld door de wet die gold op de datum van indiening van de aanvraag.

(2) De bepalingen van deze wet met betrekking tot de procedure voor de toekenning van de Roemeense nationaliteit zijn eveneens van toepassing op aanvragen tot [...] herverkrijging van de Roemeense nationaliteit die zijn geregistreerd bij de Autoritate Națională pentru Cetățenie (nationale autoriteit voor nationaliteit, Roemenië) tot en met de datum van inwerkingtreding van deze wet en die op die datum nog lopend zijn”.

Lege nr. 554 din 2 decembrie 2004 a contenciosului administrativ (wet nr. 554 van 2 december 2004 inzake bestuursrechtelijke geschillen), artikel 1, lid 1, artikel 8, lid 1, en artikel 2, lid 1, onder h). Deze bepalingen regelen in essentie de bevoegdheid van de verwijzende rechter om kennis te nemen van de bij hem aanhangig gemaakte zaak.

Codul de procedură civilă (wetboek van burgerlijke rechtsvordering), artikel 25, dat bepaalt welke wet van toepassing is op lopende procedures.

Codul civil (burgerlijk wetboek), artikel 6, dat de toepassing in de tijd van het burgerlijk wetboek regelt, en artikel 27, dat bepaalt dat vreemdelingen, onder de bij wet vastgestelde voorwaarden, gelijk worden gesteld aan Roemeense staatsburgers.

Constituția României (Roemeense grondwet), artikel 1, lid 5, artikel 5, artikel 15, lid 2, en artikel 21.

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 9 VEU

Artikel 20 VWEU

Artikelen 41, 47 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Beginselen van evenredigheid, rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen

Aangevoerde bepalingen van internationaal recht

Artikelen 4 en 10 van Europees Verdrag inzake nationaliteit van 6 november 1997

Artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”)

Relevante rechtspraak

Nationale rechtspraak

Arresten nr. 196/2013, nr. 447/2013 en nr. 51/2016 van de Curte Constituțională (grondwettelijk hof, Roemenië), volgens welke, in essentie, wetgevingshandelingen moeten voldoen aan de vereisten van duidelijkheid, nauwkeurigheid en voorzienbaarheid.

Rechtspraak van de Unie

Arresten van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Intrekking van een naturalisatietoezegging), C-118/20, EU:C:2022:34, en 12 maart 2019, ██████ e.a., C-221/17, EU:C:2019:189.

Internationale rechtspraak

Arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 16 september 2003, Glod tegen Roemenië, en 16 december 1992, ██████ tegen Frankrijk.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeker is een buiten Roemenië geboren persoon. Op 2 november 2023 heeft hij bij verweerster een aanvraag tot hervverkrijging van de Roemeense nationaliteit ingediend, op grond van een bepaling van de ongewijzigde wet nr. 21/1991, die van toepassing is op voormalige Roemeense staatsburgers en hun nakomelingen. Op grond van die wet bedroeg de termijn voor de beoordeling of de aanvrager voldeed aan de voorwaarden voor hervverkrijging van de Roemeense nationaliteit vijf maanden vanaf de datum van indiening van de aanvraag.
- 2 Op 15 maart 2025 is wet nr. 14/2025 in werking getreden, waarbij genoemde termijn werd verlengd tot twee jaar. Volgens die wet is die termijn ook van toepassing op lopende aanvragen.
- 3 Aangezien verweerster de aanvraag van verzoeker niet heeft behandeld, heeft laatstgenoemde op 27 mei 2025 een verzoek ingediend bij de Tribunal București (rechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië), de verwijzende rechter. Hij verzocht die rechter in essentie verweerster te verplichten om de aanvraag te behandelen. In het incidentele beroep stelt verweerster dat de termijn van twee jaar die op de aanvraag van verzoeker van toepassing is, nog niet is verstreken.
- 4 Verzoeker heeft de verwijzende rechter verzocht om bij het Hof van Justitie (hierna: „Hof”) een verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende de uitlegging van verschillende bepalingen van het Unierecht in te dienen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 Verzoeker komt, vanuit het oogpunt van het nationale recht, het Unierecht en het internationaal recht, op tegen de bepaling van wet nr. 14/2025 betreffende de toepassing van een termijn van twee jaar voor de behandeling van aanvragen tot hervverkrijging van de Roemeense nationaliteit die vóór de inwerkingtreding van die wet zijn ingediend (hierna: „betrokken maatregel”).

- 6 Wat het nationale recht betreft, stelt verzoeker dat de termijn van vijf maanden, zoals vastgesteld bij ongewijzigde wet nr. 21/1991, dwingend was. De betrokken maatregel schendt het beginsel dat een wet geen terugwerkende kracht heeft, de vereisten van duidelijkheid, nauwkeurigheid en voorzienbaarheid van de wet, alsmede verzoekers recht op toegang tot de rechter.
- 7 Wat het Unierecht betreft, merkt verzoeker in de eerste plaats op dat de betrokken maatregel het recht op behoorlijk bestuur schendt, zoals gewaarborgd door artikel 41 van het Handvest. Hoewel dit recht uitdrukkelijk alleen bindend is voor de instellingen van de Unie, weerspiegelt dit beginsel een algemeen vereiste van behoorlijk bestuur dat ook van toepassing is op nationale autoriteiten wanneer hun handelingen binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen. In het onderhavige geval beoogt verzoeker immers de status van Unieburger te verkrijgen, zodat dit beginsel van toepassing is. Dat beginsel wordt echter geschonden omdat verzoekers aanvraag tot hervverkrijging van de Roemeense nationaliteit niet binnen een redelijke termijn is behandeld.
- 8 In de tweede plaats schendt de betrokken maatregel volgens verzoeker het evenredigheidsbeginsel. Hij merkt op dat de door verweester voor die maatregel aangevoerde rechtvaardiging – te weten dat zij een groot aantal aanvragen tot toekenning of hervverkrijging van de nationaliteit moet behandelen – geen rechtmatige doelstelling is in het licht van de hierboven genoemde rechtspraak van het Hof. Zelfs indien wordt aangenomen dat die doelstelling rechtmatig is, is de betrokken maatregel bovendien niet geschikt, aangezien hij de termijn voor de behandeling van zijn aanvraag verzesvoudigt. Ten slotte is deze maatregel volgens verzoeker niet noodzakelijk, aangezien andere oplossingen mogelijk zouden zijn geweest om het grote aantal aanvragen te verwerken zonder de individuele rechten te schenden (bijvoorbeeld door het personeelsbestand van verweester uit te breiden of door de procedures te digitaliseren). De omstandigheid dat verzoeker zeer lang moet wachten om Unieburger te worden is dus moeilijk te rechtvaardigen, indien wordt aangetoond dat het gevolg voor de rechten van verzoeker ernstig en blijvend is en de rechtvaardiging beperkt is tot administratieve beperkingen.
- 9 In de derde plaats schendt de betrokken maatregel de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen, aangezien hij met terugwerkende kracht van toepassing is, nadelig is voor verzoeker en verzoeker niet in aanmerking komt voor de gunstigere voorwaarden die van toepassing waren op het moment waarop hij zijn aanvraag tot hervverkrijging van de Roemeense nationaliteit heeft ingediend.
- 10 In de vierde plaats schendt de betrokken maatregel volgens verzoeker het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest, aangezien er geen daadwerkelijke bescherming en minimale waarborg bestaat tegen willekeurige wijzigingen van de toepasselijke regels. Volgens verzoeker kan het feit dat de wetswijziging door wet nr. 14/2025 is doorgevoerd nadat hij een beroep in rechte had ingediend waarbij hij opkwam tegen het uitstel

in de behandeling van zijn aanvraag tot herverkrijging van de nationaliteit, namelijk worden opgevat als een ontneming van zijn recht op een doeltreffende voorziening in rechte, en dit met terugwerkende kracht. Dit recht wordt bovendien geschonden omdat deze wet de periode gedurende welke de staat zich niet uitspreekt over een grondrecht van verzoeker, kunstmatig verlengt.

- 11 In de vijfde plaats heeft de betrokken maatregel invloed op de uitoefening van de rechten die voortvloeien uit het Unieburgerschap, aangezien de herverkrijging van de Roemeense nationaliteit de enige manier is waarop verzoeker de nationaliteit van een lidstaat kan verkrijgen.
- 12 Wat het internationaal recht betreft, merkt verzoeker ten eerste op dat de betrokken maatregel artikel 10 van het Europees Verdrag inzake nationaliteit schendt, aangezien deze volgens hem inhoudt dat natuurlijke personen die de Roemeense nationaliteit nog niet bezitten geen recht op nationaliteit hebben. Ten tweede schendt de maatregel het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter en het recht op behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn zoals gewaarborgd door artikel 6 EVRM.
- 13 Verweerster stelt dat zij niet ten onrechte heeft geweigerd om de aanvraag van verzoeker te behandelen, aangezien de termijn van twee jaar, zoals vastgesteld bij gewijzigde wet nr. 21/1991, van toepassing is.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 14 De verwijzende rechter merkt op dat verzoeker vordert dat wordt beoordeeld of de betrokken maatregel de verkrijging van de nationaliteit van een lidstaat onmogelijk of onredelijk moeilijk maakt en of dit concrete gevolgen heeft voor de uitoefening van de rechten die hij op grond van het Unierecht geniet.
- 15 Bijgevolg moet worden vastgesteld of de met terugwerkende kracht verlengde termijn voor de behandeling van aanvragen tot herverkrijging van de nationaliteit het recht op een doeltreffende voorziening in rechte beïnvloedt en of de toepassing van de betrokken maatregel op nog lopende aanvragen evenredig en gerechtvaardigd is met het oog op de gevolgen voor het recht op het Unieburgerschap en de uitoefening van de daaraan verbonden rechten.
- 16 De verwijzende rechter is van oordeel dat een beantwoording van die vraag noodzakelijk is om te kunnen vaststellen of de betrokken maatregel in overeenstemming is met het Unierecht. In het bijzonder dient te worden vastgesteld of deze maatregel i) gevolgen heeft voor het recht op Unieburgerschap dat is afgeleid van de nationaliteit van een lidstaat, ii) de daadwerkelijke uitoefening van de door het Unierecht gewaarborgde grondrechten schendt, en iii) de beginselen van evenredigheid en van het gewettigd vertrouwen respecteert in de context waarin verzoeker handelde onder een regeling die een aanzienlijk kortere termijn voorschreef.

- 17 Volgens de verwijzende rechter is verzoeker van mening dat de betrokken maatregel invloed heeft op zijn gewettigd vertrouwen dat de autoriteiten de termijn van vijf maanden, zoals bepaald in ongewijzigde wet nr. 21/1991, zouden naleven. Met verwijzing naar de door verzoeker aangehaalde rechtspraak merkt deze rechter op dat wijzigingen van nationale regelgeving die gevolgen hebben voor de nationaliteit, de grondrechten van personen niet mogen schenden, met name wanneer deze personen gewettigd vertrouwen hebben dat is gebaseerd op eerdere regelgeving.
- 18 Bovendien zouden het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte vereisen dat elke wetswijziging transparant is en niet op willekeurige wijze de legitieme verwachtingen van verzoeker beïnvloedt met betrekking tot de behandeling van de aanvraag tot hervverkrijging van de nationaliteit binnen de termijn die door de eerdere wet werd vastgesteld.
- 19 De verwijzende rechter benadrukt dat hij zich ervan bewust is dat de regeling inzake nationaal burgerschap in beginsel tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoort, maar dat, rekening houdend met dezelfde rechtspraak van het Hof, die bevoegdheid in overeenstemming met het Unierecht moet worden uitgeoefend, met name wanneer nationale besluiten gevolgen hebben voor de rechten die voortvloeien uit het Unieburgerschap.
- 20 Gezien de complexiteit en de implicaties van het Unierecht voor het nationale recht inzake staatsburgerschap, acht de verwijzende rechter het noodzakelijk dat het Hof verduidelijkt hoe de in de prejudiciële vraag genoemde bepalingen van het Unierecht moeten worden uitgelegd, in de context van de met terugwerkende kracht aangebrachte wijziging van de nationale regeling betreffende de termijn voor de behandeling van aanvragen tot hervverkrijging van de Roemeense nationaliteit.