1. De betrekking van leraar in het algemeen en van lector vreemde talen aan een universiteit in het bijzonder is geen betrekking in overheidsdienst in de zin van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag daar zij niet behoort tot de betrekkingen die, al dan niet rechtstreeks, deelneming aan de uitoefening van overheidsgezag inhouden en die werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen, en die derhalve bij de betrokken functionaris een bijzondere band van solidariteit ten opzichte van de staat onderstellen, alsmede een wederkerigheid van rechten en plichten die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding.

2. Het beginsel van gelijke behandeling, dat een specifieke uitdrukking heeft gevonden in artikel 48, lid 2, EEG-Verdrag, verbiedt niet enkel openlijke discriminaties op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden en verzet zich tegen de toepassing van een nationale bepaling die een limiet stelt aan de duur van de arbeidsverhouding tussen universiteiten en lectoren vreemde talen, wanneer een dergelijke limiet voor andere werknemers in beginsel niet bestaat.

3. Artikel 3 van verordening nr. 1408/71 verzet er zich tegen, dat een bepaalde, hoofdzakelijk uit onderdanen van andere Lid-Staten bestaande categorie werknemers, zoals de lectoren vreemde talen aan universiteiten, wordt uitgesloten van het stelsel van sociale zekerheid in een Lid-Staat, waar de andere werknemers van die Lid-Staat als regel wel onder vallen.

# RAPPORT TER TERECHTZITTING
## in zaak 33/88 *

**I — De voorgeschiedenis en het procesverloop**

A — *Het hoofdgeding*

P. Allué en C. M. Coonan, verzoeksters in het hoofdgeding, waren sedert het academiejaar 1980-1981 werkzaam als lector vreemde talen bij de Università degli studi di Venezia. In november 1986 weigerde de universiteit, zich daarbij beroepend op de geldende Italiaanse wettelijke regeling (presidentieel decreet nr. 382 van 11 juli 1980 — hierna: DPR nr. 382/1980), de tussen haar en verzoeksters in het hoofdgeding gesloten arbeidsovereenkomst te verlengen en een nieuwe overeenkomst af te sluiten.

* Procestaal: Italiaans.

Daarop verkregen verzoeksters een voorlopige maatregel van de Pretore te Venetië, waarin deze de rector van de universiteit gelastte, de noodzakelijke maatregelen te treffen om te verzekeren dat Allué en Coonan tot de uitspraak ten gronde in dienst konden blijven.

In de procedure in het hoofdgeding verzochten verzoeksters de Pretore:

1) vast te stellen en te verklaren, dat de arbeidsverhouding die vanaf het academiejaar 1980-1981 tot en met het academiejaar 1985-1986 tussen verzoeksters en de universiteit bestond, een dienstbetrekking was;

2) te verklaren, dat het een dienstbetrekking voor onbepaalde duur betrof;

3) de universiteit te veroordelen tot betaling van het verschil tussen de door verzoeksters ontvangen beloning en de bedragen waarop zij recht hadden op basis van het salaris van een voor bepaalde tijd aangestelde adjunct-hoogleraar;

4) vast te stellen en te verklaren, dat verzoeksters er recht op hadden, dat de Università di Venezia vanaf het ontstaan van de arbeidsverhouding de verplichte sociale-zekerheids- en verzekeringsbijdragen voldeed.

Van oordeel dat voor zijn uitspraak in de zaak de uitlegging van een aantal bepalingen van gemeenschapsrecht noodzakelijk was, heeft de Pretore te Venetië de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„a) Is een nationale wettelijke regeling van een Lid-Staat, die de werkzaamheden van lectoren vreemde talen aan een bijzondere regeling onderwerpt met betrekking tot de duur van de overeenkomsten — een beperking in de tijd —, terwijl de overige werknemers van de staat in het algemeen een vaste betrekking hebben ingevolge wet nr. 230 van 18 april 1962 en de onderhavige betrekking geen bijzonderheden vertoont op grond waarvan een uitzondering op dat beginsel gerechtvaardigd zou zijn, verenigbaar met artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie (arrest van 17 december 1980), nu de onderhavige betrekking geen al dan niet rechtstreekse deelneming aan de uitoefening van overheidsgezag inhoudt en geen werkzaamheden omvat strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de staat ?

b) Verzet artikel 48, lid 2, EEG-Verdrag zich tegen een interne wettelijke regeling van een Lid-Staat en/of een privaatrechtelijke overeenkomst die de duur van de betrekking beperkt tot een tevoren vastgestelde termijn van vijf jaar, nu het vrije verkeer van werknemers binnen de Lid-Staten de afschaffing impliceert en vereist van iedere dis-

criminatie en een afwijking van de algemene regel van nationaal recht inzake de duur van arbeidsverhoudingen discriminerend moet worden geacht ? Is het ontbreken van sociale zekerheid, uitdrukkelijk bedongen in de overeenkomsten waarbij de onderhavige arbeidsverhoudingen tot stand zijn gekomen, verenigbaar met de rechten van migrerende werknemers op het gebied van de sociale zekerheid, gelet op de uitlegging door het Hof van Justitie van verordening nr. 1408/71 in verband met artikel 51 EEG-Verdrag ?"

B — *De schriftelijke behandeling*

1. De beschikking van de Pretura unificata te Venetië is op 29 januari 1988 ter griffie van het Hof ingeschreven.

2. Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn op 9 mei 1988 schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, en op 16 mei 1988 door P. Allué en C. M. Coonan, verzoeksters in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door F. Capelli, advocaat te Milaan, en M. Virgilio, advocaat te Bologna.

3. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

**II — De toepasselijke Italiaanse wettelijke regeling**

Artikel 28 van het DPR nr. 382/1980 luidt als volgt:

„Binnen de limieten van de daartoe volgens het voorgaande artikel 25 vastgestelde en verdeelde en in de begroting van de universiteiten opgenomen financiële middelen kunnen de rectoren, op met redenen omkleed voorstel van de betrokken faculteit, ook buiten specifieke internationale akkoorden om bij privaatrechtelijke overeenkomst lectoren aanwerven wier moedertaal een vreemde taal is en wier bekwaamheden vaststaan en door de faculteit zijn getoetst, ten einde te voorzien in de daadwerkelijke behoefte aan werkcolleges voor studenten die een talenopleiding volgen; hun aantal mag niet groter zijn dan 1 op 150 studenten die daadwerkelijk de colleges volgen. De faculteit dient in elk geval een verklaring af te geven omtrent de specifieke bekwaamheden van de lectoren. De desbetreffende kosten worden gefinancierd uit de middelen, voor dit doel aan elke universiteit ter beschikking gesteld bij decreet van de minister van Onderwijs, de nationale universiteitsraad gehoord. De kostenraming wordt vastgesteld op basis van het aantal studenten dat het voorgaande academiejaar de betrokken opleidingen heeft gevolgd.

Afwijkingen die leiden tot een lagere dan de in de voorgaande alinea vermelde verhouding, kunnen door de minister van Onderwijs slechts worden toegestaan in geval van aangetoonde noodzaak, na met redenen omkleed besluit van de faculteitsraad, de nationale universiteitsraad gehoord.

De geldigheidsduur van de in de eerste alinea bedoelde overeenkomsten is beperkt tot

het academiejaar waarvoor zij zijn afgesloten; zij kunnen gedurende ten hoogste vijf jaar telkens voor één jaar worden verlengd.

De van de lectoren verlangde prestaties en hun beloning worden bepaald door de raad van bestuur van de universiteit, de faculteitsraad gehoord.

De beloning mag niet hoger zijn dan het aanvangssalaris van een voor bepaalde duur aangeworven adjunct-hoogleraar."

Ter uitvoering van deze regeling gaf het Italiaanse Ministerie van Onderwijs in twee circulaires (nr. 8544 van 29 december 1980 en nr. 5494 van 29 december 1982) de universiteiten aanwijzing, met lectoren vreemde talen geen arbeidsovereenkomsten, doch overeenkomsten voor het verrichten van enkele diensten — dus voor werkzaamheid als zelfstandige — af te sluiten. Volgens de op laatstbedoelde overeenkomsten toepasselijke regeling dient de betrokkene zelf van zijn beloning de sociale-zekerheidsbijdragen te betalen; in het geval van een arbeidsovereenkomst is het de werkgever die het grootste gedeelte van die bijdragen betaalt.

De toepassing van bovenvermelde circulaires leidde tot een reeks gedingen, waartoe de betrokken lectoren het initiatief namen, en tot geschillen tussen het Ministerie van Onderwijs en het Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). Volgens de Commissie zijn de verzoekers in die gedingen, die stelden dat hun werkzaamheid arbeid in dienstbetrekking was, door alle rechterlijke instanties in het gelijk gesteld en zijn de betrokken universiteiten veroordeeld tot voldoening van de sociale bijdragen. In een advies van 30 september 1987 heeft de consiglio di stato zich in dezelfde zin uitgesproken.

**III — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen**

1. *De vraag, of de in geding zijnde betrekkingen betrekkingen in overheidsdienst zijn in de zin van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag*

Volgens de *Commissie* en *verzoeksters in het hoofdgeding* moet die vraag ontkennend worden beantwoord. De staat heeft er geen belang bij, onderdanen van andere Lid-Staten van dergelijke betrekkingen uit te sluiten, maar wel om voor die betrekkingen te kunnen beschikken over bekwame niet-Italianen om studenten op hoog niveau staande colleges in vreemde talen en letteren te geven met aandacht voor de correcte uitspraak van de onderwezen taal. De aard van dergelijke betrekkingen brengt mee, dat zij in de praktijk door buitenlanders worden vervuld.

In ieder geval vindt volgens de rechtspraak van het Hof artikel 48, lid 2, toepassing, zodra een onderdaan van een andere Lid-Staat op regelmatige wijze in een betrekking in overheidsdienst is aangesteld.

2. *De verenigbaarheid met artikel 48, lid 2, EEG-Verdrag van een bepaling die de dienstbetrekking tussen universiteiten en lectoren vreemde talen tot zes jaar (één jaar en vijf*

*verlengingen) beperkt, terwijl Italiaanse werknemers in beginsel verzekerd zijn van een vaste aanstelling en de kenmerken van de betrekking geen afwijking van dat beginsel rechtvaardigen*

De *Commissie* merkt op, dat artikel 28 van DPR nr. 382/1980 zonder onderscheid van toepassing is op Italiaanse onderdanen en onderdanen van andere Lid-Staten. Volgens vaste rechtspraak van het Hof verbiedt artikel 48, lid 2, echter tevens *onrechtstreekse* of *verkapte* discriminatie.

Nu de Italiaanse Republiek een staat is waar in wezen één taal wordt gesproken (afgezien van enkele taalkundige „eilanden" of „schiereilanden", voornamelijk in Alto Adige en Zuid-Tirol, waar een andere taal wordt gesproken, is het Italiaans de moedertaal van de gehele bevolking), heeft de overgrote meerderheid van de lectoren vreemde talen die bij Italiaanse universiteiten werkzaam zijn, een andere nationaliteit dan de Italiaanse. De hierbedoelde beperking geldt dus voornamelijk voor migrerende werknemers die onderdaan zijn van andere Lid-Staten.

Om te kunnen vaststellen, of de maximumduur van zes jaar voor de overeenkomsten tussen universiteiten en lectoren vreemde talen een bij artikel 8, lid 2, EEG-Verdrag verboden onrechtstreekse of verkapte discriminatie is, moet worden nagegaan welke Italiaanse werknemers een functie uitoefenen die vergelijkbaar is met die van lector. Immers, de door de nationale rechter gemaakte vergelijking tussen lectoren en werknemers uit de privé-sector in het algemeen, aan wie de wet een vaste betrekking garandeert, gaat niet op, gelet op 's Hofs rechtspraak met betrekking tot artikel 48, lid 4, die eveneens voor lid 2 geldt. Volgens die rechtspraak moet het criterium voor de toepasselijkheid van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag functioneel zijn en rekening houden met de aard van de aan de betrekking verbonden taken en verantwoordelijkheden (zie o. m. het arrest van 3 juni 1986, zaak 307/84, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1986, blz. 1725).

De situatie van lectoren vreemde talen kan niet worden vergeleken met die van hoogleraren op overeenkomst, die bij Italiaanse universiteiten werkzaam zijn op basis van een voor één jaar geldende overeenkomst tot het verrichten van zelfstandige arbeid, die ten hoogste tweemaal kan worden verlengd, van welke limiet slechts bij decreet van de minister van Onderwijs zelf kan worden afgeweken „uitsluitend indien het onmogelijk blijkt om op andere wijze te voorzien in bijzonder gespecialiseerd hoogtechnologisch onderwijs op gebieden waarvoor de universiteit niet over de geschikte deskundigheid beschikt" (artikel 25, zevende alinea, van het DPR nr. 382/1980). Geen van die beperkende voorwaarden is opgenomen in artikel 28 van het decreet, dat betrekking heeft op lectoren vreemde talen.

In de vroegere wettelijke regeling was de functie die het dichtst bij die van lector vreemde talen lag, die van universitair assistent; die rang is evenwel bij de hervorming van 1980 afgeschaft. Thans is het wellicht de categorie van de onderzoekers wier taak het best vergelijkbaar is met die van de lectoren. Met betrekking tot de onderzoekers bepaalt artikel 32 van DPR nr. 382/1980:

„De universitaire onderzoekers ... verrichten pedagogische taken ter aanvulling van hun eigenlijke colleges. Die taken omvatten oefeningen, samenwerking met de studenten bij het onderzoek dat dezen voor hun doctoraatsthesis verrichten, en medewerking aan experimenten op het gebied van nieuwe onderwijsmethoden en verwante ondersteunende werkzaamheden."

Voorts bepaalt artikel 34 van het decreet, dat „... op het juridisch statuut van de universitaire onderzoekers, voor zover niet uitdrukkelijk bepaald in dit decreet, de bepalingen van het juridisch statuut van vast aangestelde universitaire assistenten van toepassing zijn".

Lectoren vreemde talen verrichten in samenwerking met de hoogleraar die de leerstoel vreemde talen en letteren bekleedt, taken die vergelijkbaar, zo niet identiek zijn met die van universitaire assistenten of onderzoekers, die nagenoeg alle, rechtens of in feite, van Italiaanse nationaliteit zijn en tot hun 65e jaar volstrekt verzekerd zijn van een vaste betrekking (artikel 11 van wet nr. 349/1958 en artikel 34, voorlaatste alinea, van DPR nr. 382/1980).

De functie van lector vreemde talen is wel vergelijkbaar met die van adjunct-hoogleraar, in het bijzonder wegens de laatste alinea van artikel 28 van DPR nr. 382/1980, luidens welke „de beloning (van lectoren) niet hoger mag zijn dan het aanvangssalaris van een voor bepaalde duur aangeworven adjunct-hoogleraar". Het resultaat is evenwel hetzelfde, daar adjunct-hoogleraren eveneens vast zijn aangesteld.

Het argument, dat het werk van een lector uitzonderlijk en gelegenheidswerk is, belet niet dat de functie van lector vreemde talen vergelijkbaar is met die van onderzoeker of adjunct-hoogleraar. Men kan wellicht van gelegenheidswerk spreken in het geval van talen die in de Gemeenschap minder worden gesproken (zoals Portugees en Deens) — onderwijs in die talen kan experimenteel zijn, of worden gegeven in het kader van een uitwisseling van lectoren van Italiaanse universiteiten met lectoren uit andere Lid-Staten —, maar afgezien van deze marginale gevallen bestaat er een permanente behoefte aan onderwijs in vreemde talen en dat is ondenkbaar zonder de medewerking van hooggekwalificeerde docenten die in hun moedertaal onderwijzen. Dat de universiteiten nieuwe overeenkomsten hebben moeten afsluiten met andere lectoren dan die welke onder de betrokken wettelijke regeling vallen, is daarvan het beste bewijs.

Die vergelijking kan evenmin van de hand worden gewezen met een beroep op de behoefte van de universiteiten aan „frisse" lectoren, dat wil zeggen lectoren met een actuele kennis van hun moedertaal, inzonderheid de gesproken en levende taal. Die behoefte zal zeker bestaan, maar het door de Italiaanse wetgever aangewende middel is onevenredig met het beoogde doel. Om te verzekeren dat de bij Italiaanse universiteiten werkzame lectoren vreemde talen een voldoende actuele kennis van hun moedertaal behouden, volstaat het, hun de kosten van een of meer reizen per jaar naar hun land van herkomst te vergoeden, hun buitengewoon verlof te verlenen voor vorming of bij- en nascholing in hun land van herkomst, of hen in het belang van de dienst tijdelijk te detacheren bij universiteiten in hun land van herkomst. Ook zou de universiteit waarbij de lector is aangesteld, ervoor kunnen zorgen, dat hij steeds kan beschik-

ken over voldoende recente publikaties in zijn moedertaal.

Het staat dus aan de faculteitsraad om regelmatig, en zo nodig zelfs jaarlijks, de talenkennis en culturele bagage van de lector te toetsen, zoals voorzien in artikel 28 van DPR nr. 382/1980; indien daarbij — en alleen dan — een ontoelaatbare verarming van de taalkundige en culturele kennis aan het licht komt, dient de faculteitsraad de passende maatregelen te treffen.

*Verzoeksters in het hoofdgeding* zijn het in wezen eens met de Commissie.

Artikel 28 van DPR nr. 382/1980 levert een bij artikel 48, lid 2, verboden discriminatie op, daar het voornamelijk de onderdanen van de andere Lid-Staten treft, ook al onderscheidt het formeel niet tussen eigen onderdanen en onderdanen van andere Lid-Staten.

De functie van lector vreemde talen is in de meeste gevallen vergelijkbaar met die van onderzoeker en in sommige gevallen met die van adjunct-hoogleraar. Naast hun eigenlijke werk op taalkundig gebied fungeren de lectoren als assistenten van de gewone hoogleraren bij doctoraatstheses en de samenstelling van examenjury's, en geven zij colleges, hetgeen onderzoekers niet hoeven te doen. De wijze waarop de lectoren hun werk verrichten wordt, door de gewone hoogleraren bepaald. Hun werkuren zijn strikt gekoppeld aan het lesrooster, zonder dat de lector daarvan mag afwijken, en zijn gedrag valt onder het toezicht van de decaan van de faculteit.

Zowel onderzoekers als adjunct-hoogleraren hebben echter een vaste betrekking.

Voor het onderscheid tussen de functie van lector en andere functies, en ter rechtvaardiging van het feit dat de lectoren geen vaste betrekking hebben, kan men zich niet beroepen op het argument ontleend aan de noodzaak om de zuiverheid van de moedertaal te verzekeren. Dat argument berust nergens op en wordt door de administratieve praktijk tegengesproken. Immers, volgens het ministerie van Onderwijs geldt de limiet van zes jaar enkel voor betrekkingen bij *dezelfde* universiteit.

3. *De vraag, of de uitsluiting van verzekering en sociale zekerheid een bij het EEG-Verdrag, met name bij artikel 51 daarvan verboden discriminatie is*

Volgens de *Commissie* en *verzoeksters in het hoofdgeding* behoeft deze vraag niet te worden beantwoord. Zij ligt immers besloten in de tweede vraag, en de ongelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid ten nadele van lectoren vreemde talen is in ieder geval in strijd met de Italiaanse wettelijke regeling. De activiteit van lectoren is arbeid in dienstbetrekking, zoals in voormeld advies van de consiglio di stato is vastgesteld.

J. C. Moitinho de Almeida
rechter-rapporteur