



HØJESTERETS KENDELSE

afsagt torsdag den 27. august 2026

Sag BS-13035/2026-HJR

OSCE Parliamentary Assembly
(advokat Dennis Asanovski)

mod

A
(advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja)

I tidligere instanser er afsagt kendelse af Københavns Byret den 8. april 2025 (BS-32972/2024-KBH) og af Østre Landsrets 17. afdeling den 11. november 2025 (BS-21103/2025-OLR).

I påkendelsen har deltaget tre dommere: Jan Schans Christensen, Kristian Korfits Nielsen og Ole Hasselgaard.

Påstande

Kærende, OSCE Parliamentary Assembly, har nedlagt påstand om afvisning.

Indkærede, A, har påstået stadfæstelse.

Sagsfremstilling

OSCE Parliamentary Assembly (OSCE PA) er en international organisation med hovedkontor i København. Den 15. januar 1993 indgik OSCE PA og den danske regering aftale (værtsaftalen) om, at OSCE PA nyder rettigheder og immuniteter svarende til dem, som FN og FN's institutioner nyder i henhold til Konventionen om De forenede Nationers rettigheder og immuniteter vedtaget af FN's Generalforsamling den 13. februar 1946, og som Danmark blev deltager af den 10. juni 1948. FN-konventionen skal betragtes som et supplement til bestemmelserne i værtsaftalen af 15. januar 1993.

Af værftsaftalen af 15. januar 1993 fremgår bl.a.:

*“ARTICLE V
Headquarters*

1. The Government recognizes the extra-territoriality of the Headquarters seat, which shall be under the control and authority of the Secretariat, Copenhagen, as provided in this Agreement.
2. Except as otherwise provided in this Agreement or in the General Convention, and subject to any regulation enacted under para. 5, the laws of Denmark shall apply within the Headquarters seat.
3. Except as otherwise provided in the Agreement, or in the General Convention, the courts or other appropriate organs of Denmark shall have jurisdiction, as provided in applicable laws, over acts done and transactions taking place in the Headquarters seat.
4. The Headquarters shall be inviolable. No official of the Government shall enter the Headquarters to perform any duties, except upon the consent of or at the request of the Director of the Secretariat Copenhagen and under conditions approved by him.
5. The Secretariat, Copenhagen shall have the power to make regulations, operative within the Headquarters seat, for the purpose of establishing therein conditions in all respects necessary for the full execution of its functions. No law of Denmark which is inconsistent with a regulation of the Assembly authorized by this paragraph shall, to the extent of such inconsistency, be enforceable within the Headquarters seat. Any dispute between the Secretariat, Copenhagen and Denmark as to whether a regulation of the Assembly is authorized by this section or as to whether a law of Denmark is inconsistent with any regulation of the Assembly authorized by this paragraph, shall promptly be settled by the procedure set out in Article XIII.
6. Juridical actions, including service of legal process and the seizure of private property, shall not take place within the Headquarters, except with the consent of, and under conditions approved by the Director of the Secretariat, Copenhagen.”

A blev i oktober 2019 ansat i OSCE PA som Chief of Administration and Finance i fem år. Med virkning fra 1. oktober 2021 blev der indgået en ny kontrakt, hvorefter hun frem til 30. september 2025 skulle varetage stillingen som Head of Finance i HR-afdelingen.

I "Staff Regulation and Staff Rules" fra marts 2019 (herefter Håndbogen) er der en nærmere regulering af ansættelsesforholdet. I afsnit 8 "Disciplinary Procedure" fremgår i afsnit 8.03.2 følgende om ophævelse af en kontrakt uden varsel og mulighed for at få prøvet, om en sådan ophævelse var berettiget:

"Rule 8.03.2 — Dismissal without termination notice

(a) Prior to deciding whether or not the seriousness of the misconduct warrants dismissal, the staff member concerned shall be notified of the allegations against him/her and be given the opportunity to present his/her own version of the facts.

(b) The following misconduct constitutes a reason for immediate dismissal:

- a. A court sentence of a minimum of one year prison detention
- b. Serious physical attacks on OSCE PA members or staff/officials
- c. Public defamation of OSCE PA officers
- d. Disobedience leading to serious financial damage for the PA
- e. Other cases of similar gravity.

(c) Dismissal shall mean immediate separation from service without termination notice to be given to the staff member and without the case being first reviewed by a Disciplinary Committee: however, a consecutive investigation by the Disciplinary Committee is compulsory, and, if the measure is applied to the Deputy Secretary Generals or the Special Representative in Vienna, the PA Bureau shall be notified prior to the notification of the decision."

Disciplinærkomitéens sammensætning, arbejdsprocedure mv. er reguleret i Håndbogens afsnit 8.05. Det fremgår bl.a., at komitéen skal behandle en sag med omhu og sikre en retfærdig proces, og at komitéens medlemmer skal være fuldstændig uafhængige i udførelsen af deres opgave i komitéen.

Af afsnit 8.05.4, pkt. a, fremgår, at komitéen fungerer som et rådgivende organ for generalsekretæren, og at dens anbefalinger ikke er bindende:

"Rule 8.05.4 — Decision following the Disciplinary Committee's report

(a) Upon receipt of the report of the Disciplinary Committee, the OSCE PA Secretary General shall decide on the disciplinary measure to be taken, if any. Since the Disciplinary Committee acts as an advisory board, its recommendation shall not be binding. The decision shall be fully substantiated and provide the reasons on which the decision is based, including a detailed justification for not following the

recommendation of the Disciplinary Committee. If the OSCE PA Secretary General does not want to follow a recommendation of the Disciplinary Committee to acquit the PA staff member, he shall inform the PA Bureau prior to the communication of his decision.”

Af afsnit 8.05.5 fremgår, at generalsekretæren skal fastlægge en klageprocedure i forhold til bl.a. disciplinære foranstaltninger. En sådan procedure var ikke fastlagt i 2023.

Den 25. september 2023 modtog A en advarsel. Den 26. september 2023 afviste hun advarslen. Den 23. oktober 2023 oplyste generalsekretæren til ”Treasurer” i OSCE PA, B, og præsident for OSCE PA, C, at han havde besluttet at afskedige A, og at han havde truffet beslutningen hen over sommeren 2023, men at A endnu ikke var blevet meddelt dette.

Den 22. november 2023 meddelte generalsekretæren til A, at han agtede at ophæve hendes kontrakt, og den 11. december 2023 blev kontraktforholdet ophævet uden varsel med henvisning til Håndbogens afsnit 8.03.2.

Sagen blev herefter behandlet af Disciplinærkomitéen, der den 7. marts 2024 afgav en rapport, hvori komitéen konkluderede, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at ophæve kontrakten uden varsel i henhold til afsnit 8.03.2 i Håndbogen, og at forløbet omkring ophævelsen ikke opfyldte betingelserne for en retfærdig proces. Af rapporten fremgår bl.a.:

”Findings

As confirmed by the International Secretariat on 27 February 2024, the dismissal without termination notice of A was based on her alleged misconduct following the written reprimand issued on 25 September 2023.

The report issued by the OSCE PA’s Attorney-at-law, dated from 22 January 2024, contends that A’s behavior between 25 September 2023 and 8 December 2023 amounted to “grave misconduct warranting a total loss of trust by the OSCE PA Secretary General,” thus justifying immediate dismissal without termination notice in accordance with Rule 8.03.2(b)e of the OSCE PA Staff Regulations and Staff Rules. This assertion was affirmed by the OSCE PA’s Attorney-at-law during the hearing held on 27 February 2024.

However, upon examination of Rule 8.03.2(b)a-d of the OSCE PA Staff Regulations and Staff Rules and in the absence of adequate substantiation, the Disciplinary Committee found that this justification fell short

of the threshold implied by “other cases of similar gravity” specified by Rule 8.03.2(b)e of the OSCE PA Staff Regulations and Staff Rules.

The Disciplinary Committee therefore concluded that there were insufficient grounds to proceed with a dismissal without termination notice.

Furthermore, drawing from the correspondence dated 23 October 2023 from the OSCE PA Secretary General to the OSCE PA President and the OSCE PA Treasurer, the Disciplinary Committee determined that the decision to terminate A had been made prior to the issuance of a written reprimand on 25 September 2023, and consequently before the start of the proceedings leading to her dismissal without termination notice on 11 December 2023.

Moreover, the Disciplinary Committee found that A was not informed of the specific reference to Rule 8.03.2(b)e of the OSCE PA Staff Regulations and Staff Rules at any time between 22 November 2023, when she was informed that she could be subject to dismissal without termination notice, and 11 December 2023, when a letter of termination referred only to Rule 8.03.2 of the OSCE PA Staff Regulations and Staff Rules, without further specification. Upon review of the sequence of events and pertinent documentation provided by the International Secretariat, the Disciplinary Committee also found that, while A was afforded sufficient time to respond to the concerns raised on 20 October 2023 and 22 November 2023, the unsubstantiated nature of the allegations and the absence of a specific reference to Rule 8.03.2(b)e of the OSCE PA Staff Regulations and Staff Rules deprived her of a reasonable opportunity to respond.

The Disciplinary Committee therefore concluded that this case failed to adequately meet the requirements of due process.”

Komitéen kom herefter med anbefalinger til at undgå lignende sager i fremtiden og om etablering af en klageadgang:

“Recommendations

The Disciplinary Committee determined that the absence of precise delineation of Rule 8.03.2(b)e of the OSCE PA Staff Regulations and Staff Rules renders it unduly open to interpretation. This ambiguity results in a questionable legal basis for dismissal without termination notice in cases not meeting the threshold implied by “other cases of similar gravity.”

The Disciplinary Committee therefore recommends strengthening the regulatory framework of the OSCE PA International Secretariat by clearly defining the parameters constituting “other cases of similar gravity”.

The Disciplinary Committee found that, according to the OSCE PA Staff Regulations and Staff Rules, staff members dismissed without termination notice are unable to lodge an appeal against the decision. The Disciplinary Committee determined that the right to appeal to an independent body would safeguard the principles of fairness and justice in cases where due process was not observed.

The Disciplinary Committee therefore invites the OSCE PA International Secretariat to consider the adoption of an appeal procedure, akin to the one outlined in the OSCE Staff Regulations and Staff Rules, for cases of dismissal without termination notice.

The Disciplinary Committee determined that while unsatisfactory work performance was listed among the reasons given by the OSCE PA Secretary General to explain his total loss of trust and confidence in A, these concerns were unsubstantiated due to the absence of periodic evaluations as called for by Regulation 3.04 of the OSCE PA Staff Regulations and Staff Rules.

The Disciplinary Committee therefore strongly recommends the implementation of regular performance appraisals to identify and document instances of unsatisfactory work performance and offer OSCE PA staff members a structured opportunity to enhance their work performance and address any shortcomings.

The Disciplinary Committee found that the OSCE PA International Secretariat initially presented A with an amicable termination agreement and subsequently made substantial revisions to facilitate a negotiated resolution. Furthermore, the Committee determined that the OSCE PA International Secretariat proceeded with dismissal without termination notice only after A declined the final offer, which did not meet her fully contracted amount.

The Disciplinary Committee therefore recommends that the OSCE PA International Secretariat explore transparent ways for employees to depart from employment without exposing them to public embarrassment or imposing undue financial burden on the institution.

The Disciplinary Committee found that the dispute between the International Secretariat and A may lead to additional litigation and may

cast a negative light on the OSCE PA, to the detriment of both parties. The Disciplinary Committee determined that it would be in both parties' interests to close this matter to avoid further disruption.

The Disciplinary Committee therefore recommends that the OSCE PA International Secretariat refrain from submitting negative professional assessments or replies to future reference checks about A.

The Disciplinary Committee received substantiated allegations made by A, which fell outside the scope of this investigation.

The Disciplinary Committee suggests that the OSCE PA Treasurer follow up on the issues raised, through the appropriate channels, with a view of further strengthening the OSCE PA's regulatory framework."

Den 12. marts 2024 meddelte generalsekretæren til A, at beslutningen om at ophæve hendes kontrakt uden varsel blev fastholdt.

Den 19. marts 2024 klagede A til OSCE PA's Præsident, C. I mail af 20. marts 2024 svarede præsidenten bl.a.:

"As I said in a previous letter on this subject, all matters of staff are an exclusive prerogative of the OSCE PA Secretary General who has my and the OSCEPA leadership full support on matters of staff.

This matter has exhausted all avenues within the OSCEPA. Please refrain from addressing this Assembly further."

Den 28. juni 2024 anlagde A sag ved Københavns Byret med påstand om, at OSCE PA skulle betale godtgørelse som følge af ophævelsen af kontraktforholdet. OSCE PA nedlagde påstand om afvisning under henvisning til immunitet, og spørgsmålet om afvisning blev udskilt til særskilt behandling efter retsplejelovens § 253, stk. 1.

Ved dom af 8. april 2025 afviste byretten sagen med følgende begrundelse:

"Der er mellem parterne enighed om, at sagsøgte har rettigheder og immunitet svarende til dem, som FN og FN's institutioner nyder i medfør af Konventionen om de Forenede Nationers Rettigheder og Immuniteter.

OSCE PA's hovedkontor er etableret i henhold til aftale af 15. januar 1993 mellem OSCE PA og den danske regering, jf. bekendtgørelse nr. 90 af 15. september 1994, hvorefter sagsøgte nyder immunitet i Danmark.

Af aftalens artikel V fremgår, at hovedkontoret skal være ukrænkeligt. Det fremgår videre, at sekretariatet, København er bemyndiget til at udstede regulativer gældende inden for hovedkontorets område med henblik på der at skabe sådanne forhold, som i enhver henseende er nødvendige for den fulde udøvelse af sine funktioner.

Spørgsmålet er, om sagsøgte konkret i denne sag har immunitet over for søgsmålet vedrørende ophævelsen af kontraktforholdet med sagsøger.

Der er tale om en privatretlig ansættelsesaftale indgået mellem sagsøger og sagsøgte, der indeholder henvisning til et regelsæt for behandling af tvister i sager om ansættelsesforhold hos sagsøgte "Staff Regulation and Staff Rules", der indeholder regler om en uafhængig "Disiplinary Committee" og om "Appeals".

Disse vilkår var kendt af sagsøger, da hun indgik ansættelsesaftalen med de vilkår, som var gældende for personer ansat hos sagsøgte herunder, at sagsøgte efter aftale med Danmark var tillagt immunitet i forhold til søgsmål vedrørende private sager.

På denne baggrund tages sagsøgtes begæring om afvisning til følge.

Det af sagsøgte anførte vedrørende EMRK artikel 6, om, at sagsøgte ikke i tilstrækkeligt omfang har eller har haft stillet et uafhængigt internt tvistbilæggelsesorgan eller andet alternativ tilgængeligt for sagsøger, der derfor har ret til at få prøvet sin sag ved de nationale domstole, uanset sagsøgtes immunitet, kan under de foreliggende omstændigheder ikke føre til et andet resultat.

Sagsomkostningerne er efter sagens værdi, forløb og udfald fastsat til dækning af advokatudgift med 20.000 kr."

A ankede byrettens dom til landsretten, der ved kendelse af 11. november 2025 ophævede byrettens dom og hjemviste sagen med følgende begrundelse:

"Det fremgår af artikel 1 i aftale af 15. januar 1993 mellem Danmark og Den parlamentariske Forsamling for Konferencen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa om Hovedkontoret i København for Sekretariatet for OSCE's Parlamentariske Forsamling (OSCE PA) som bekendtgjort ved BKI nr. 90 af 15. september 1994, at OSCE PA skal nyde rettigheder og immuniteter svarende til dem, som De forenede Nationer og De forenede Nationers institutioner nyder i henhold til Konventionen om De

forenede Nationers rettigheder og immuniteter vedtaget af De forenede Nationers Generalforsamling den 13. februar 1946.

Det fremgår af sagens oplysninger, at A i 2017 blev ansat i OSCE PA som "Chief of Administration and Finance", og at OSCE PA efterfølgende ønskede at indgå en ny kontrakt med hende om, at hun pr. 1. oktober 2021 og indtil den 30. september 2025 skulle levere ydelser som "Head of Finance" i HR-afdelingen. A ønskede ikke at indgå en ny kontrakt, og den 11. december 2023 ophævede OSCE PA kontraktforholdet med hende.

Den nærmere håndtering af kontraktforholdet mellem OSCE PA og A er reguleret af håndbogen benævnt "Staff Regulation and Staff Rules".

Tvisten mellem OSCE PA og A blev i overensstemmelse med håndbogens afsnit 8.03.2, pkt. C, indbragt for OSCE PA's disciplinærudvalget ("Disciplinary Committee"), som ved rapport af 7. marts 2024 fastslog, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at ophæve kontrakten i henhold til håndbogens afsnit 8.03.2, og at forløbet omkring ophævelsen af kontrakten ikke opfyldte betingelserne for en retfærdig proces. Disciplinærudvalget fremsatte samtidig en række anbefalinger til generalsekretæren med henblik på at sikre, at lignende situationer ikke igen kunne opstå, og det blev desuden anbefalet, at der etableres en klageadgang.

Det fremgår af håndbogens afsnit 8.05.3, pkt. d, og afsnit 8.05.4, pkt. a, at disciplinærudvalget er et rådgivende organ ("advisory board"), som afgiver vejledende udtalelser ("recommendations"), der ikke er bindende for OSCE PA's generalsekretær.

Den 12. marts 2024 blev A informeret om, at OSCE PA fastholdt beslutningen om ophævelse af kontraktforholdet, og at sagen efter OSCE PA's opfattelse var afsluttet.

Sagen angår herefter, om A i medfør af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 har haft rimelige alternative tvistelsesmuligheder til rådighed for effektivt at kunne beskytte sine rettigheder i anledning af OSCE PA's ophævelse af kontraktforholdet med hende.

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, jf. *Waite and Kennedy v. Germany* (26083/94), præmis 72 og 73, at hensynet til internationale organisationers immunitet er et legitimt hensyn, der kan begrunde en fravigelse af retten til "acces to court", og at en sådan fravigelse skal være proportional, idet der herved skal henses til

karaktern af de alternative tvisteløsningsmuligheder. Det er i den forbindelse afgørende, at den pågældende arbejdstager har haft rimelige alternative tvisteløsningsmuligheder til rådighed for effektivt at kunne beskytte sine rettigheder, jf. *Waite and Kennedy v. Germany* (26083/94), præmis 68, og *Klausecker v. Germany* (415/07), præmis 64.

I den foreliggende sag har OSCE PA's disciplinærudvalg som anført fastslået, at OSCE PA med urette har ophævet kontrakten med A, og at forløbet omkring ophævelsen af kontrakten med hende ikke opfyldte betingelserne for en retfærdig proces. OSCE PA har på trods af dette fastholdt ophævelsen af kontrakten uden at tilbyde A godtgørelse eller erstatning eller muliggøre, at hun kan opnå godtgørelse eller erstatning.

Landsretten finder under disse omstændigheder, at det vil indebære en krænkelse af As ret til en retfærdig rettergang efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 at opretholde OSCE PA's immunitet over for et søgsmål iværksat af A i anledning af OSCE PA's ophævelse af kontraktforholdet med hende.

Landsretten ophæver derfor byrettens dom og hjemviser sagen til realitetsbehandling ved byretten.

Efter sagens udfald og under hensyn til, at sagen er behandlet skriftligt, skal OSCE PA i sagsomkostninger for begge retter betale 30.000 kr. til A til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms."

Parternes synspunkter

OSCE Parliamentary Assembly har anført navnlig, at organisationens immunitet, der følger af det traktatretlige grundlag, herunder værtsaftalen, udhules, hvis immunitetens rækkevidde i sidste ende afhænger af en efterfølgende national prøvelse af organisationens interne ordninger. I så fald beror immuniteten ikke længere på værtsaftalen og den folkeretlige ordning, men på nationale domstoles løbende korrektur.

Det fremgår af værtsaftalen, at OSCE PA's hovedkontor nyder immunitet i Danmark. Det fremgår endvidere af artikel V, at hovedkontoret er ukrænkeligt, at sekretariatet i København er bemyndiget til at udstede de regulativer, der er nødvendige for den fulde udøvelse af dets funktioner, og at retshandlinger inden for hovedkontorets område ikke kan finde sted uden tilladelse fra direktøren for sekretariatet.

Værtsaftalen beskytter dermed ikke alene OSCE PA mod national rettergang. Den beskytter også organisationens adgang til at regulere sine egne interne for-

hold og til at udøve sine funktioner gennem sit eget regelsæt. Når A gør gældende, at immuniteten må vige på grund af den interne ordnings udformning og virkning, gribes der dermed ind i den interne regulering, som værtsaftalen netop forudsætter og beskytter.

Det bestrides ikke, at immunitet for internationale organisationer ikke er absolut, og at EMRK artikel 6 efter Menneskerettighedsdomstolens praksis kan begrunde begrænsninger. Det følger imidlertid lige så klart af Domstolens praksis, at artikel 6 ikke kan anvendes på en måde, der reelt udhuler immuniteten. Dette er udtrykkeligt fastslået i Waite og Kennedy mod Tyskland. Domstolen anerkendte, at hensynet til internationale organisationers immunitet udgør et legitimt formål, og fastslog herefter i præmis 72, at proportionalitetsvurderingen ikke kan anvendes på en sådan måde, at den tvinger "...an international organisation to submit itself to national litigation in relation to employment conditions prescribed under national labour law". Domstolen fremhævede endvidere, at artikel 6, stk. 1, ikke kan fortolkes på en måde, der i sådanne forhold gør anvendelsen af national lovgivning nødvendig, da dette ville hæmme internationale organisationers funktion og stride mod udviklingen i retning af øget internationalt samarbejde.

Landsretten gør opretholdelsen af immunitet afhængig af, om OSCE PA's interne ordning efter den nationale domstols vurdering gav en tilstrækkelig grad af bindende håndhævelse og adgang til økonomisk kompensation. Herved anvendes artikel 6 ikke blot som en ydre kontrol med, om der forelå rimelige alternative muligheder for at beskytte den pågældendes rettigheder, men som grundlag for en mere indgående national prøvelse af et internt ansættelsesforhold i en international organisation. En sådan tilgang harmonerer ikke med Waite og Kennedy mod Tyskland.

At Disciplinærkomitéen alene var rådgivende, at der ikke forelå bindende håndhævelse, og at OSCE PA fastholdt ophævelsen, kan ikke være afgørende for immunitetens rækkevidde.

Det har endvidere betydning, at A varetog ledende administrative opgaver, da national indgriben i hendes ansættelsesforhold dermed er særligt egnet til at påvirke organisationens funktion og uafhængighed. Der henvises til Pellegrin mod Frankrig, præmis 64-65.

A indtrådte endvidere i et ansættelsesforhold, der var reguleret af OSCE PA's egne regler, som hun i kraft af sine funktioner i sekretariatet havde et særligt kendskab til.

A har anført navnlig, at det vil være i strid med hendes rettigheder efter EMRK artikel 6, stk. 1, at afvise sagen, sådan at hun ikke ved de danske domstole kan

få adgang til at få prøvet de materielle spørgsmål om ophævelse af hendes kontrakt.

Der er enighed om, at OSCE PA som det klare udgangspunkt i henhold til værtsaftalen herom mellem den danske regering og OSCE PA har immunitet over for private søgsmål ved de danske domstole.

Dette udgangspunkt modificeres imidlertid af, at OSCE PA ikke havde et internt tvistbilæggelsesorgan til rådighed for hende, hvor hun kunne få prøvet og håndhævet sine rettigheder i forbindelse med den uberettigede kontraktophævelse den 11. december 2023, og at OSCE PA i øvrigt ikke har tilbudt hende noget reelt og relevant alternativ.

Menneskerettighedsdomstolen har i praksis vedrørende søgsmål imod internationale organisationer udtrykkeligt fastslået, at såfremt en person ikke har et rimeligt alternativt middel til rådighed for at sikre sine rettigheder, vil afvisning af retten til domstolsprøvelse udgøre et uproportionelt indgreb i EMRK artikel 6. Der henvises til Klaussecker mod Tyskland og Waite og Kennedy mod Tyskland. I sagerne var der ikke en krænkelse, da de internationale organisationer havde tilbudt rimelige alternativer til domstolsprøvelse bl.a. i form af voldgift.

OSCE PA har – i modsætning til organisationerne i de nævnte domme og alle FN-organisationer i øvrigt – ikke noget klagesystem for sager af denne karakter. OSCE PA har heller ikke tilbudt sagen løst ved voldgift.

OSCE PA har alene en disciplinærkomité, som ingen kompetence har til at træffe afgørelser om foranstaltninger. Komitéen er alene en rådgivende instans for OSCE PA's generalsekretær, der fuldstændig frit kan vælge at se bort fra komitéens konklusioner og anbefalinger efter eget ønske, hvilket han gjorde i denne sag. Der findes ikke en intern appeladgang, selv om en sådan skulle være oprettet i overensstemmelse med Håndbogens afsnit 8.05.5.

OSCE PA's eneste interne "system" giver derfor ingen reel mulighed for en retfærdig proces og afgørelse i tvisten, hvilket står i skarp kontrast til bl.a. alle FN-organer, der som en del af FN-systemet har adgang til at få prøvet f.eks. en beslutning om opsigelse eller bortvisning i såvel første som anden instans ved henholdsvis UN Dispute Tribunal og UN Administrative Tribunal, der bl.a. har beføjelser til at træffe afgørelser om godtgørelse.

Hun står således i en situation, hvor hun ifølge disciplinærkomitéens konklusioner har modtaget en uberettiget ophævelse af sin kontrakt, men hvor hun intet sted kan få prøvet sagen eller få pålagt OSCE PA at betale godtgørelse.

Uanset om hendes ansættelse var på lavt eller højt niveau, ændrer det ikke ved, at hun ikke havde en alternativ tvistløsningsmulighed til rådighed til at få prøvet den uberettigede ophævelse af sin kontrakt. Pellegrin mod Frankrig (sag nr. 28541/95) er hverken i relation til ansættelsen, klagens indhold eller de hensyn, som Domstolen tog stilling til og afvejede, relevant for nærværende sag.

Immuniteten kan derfor ikke gøres gældende i denne sag, uden at det vil udgøre en krænkelse af hendes rettigheder efter EMRK artikel 6, stk. 1.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

OSCE Parliamentary Assembly er en international organisation med hovedkontor i København. Ved aftale af 15. januar 1993 mellem OSCE PA og den danske regering er OSCE PA tillagt rettigheder og immuniteter svarende til dem, som FN og FN's institutioner nyder i henhold til Konventionen om De forenede Nationers rettigheder og immuniteter vedtaget af FN's Generalforsamling den 13. februar 1946.

A blev i oktober 2019 ansat i OSCE PA som Chief of Administration and Finance og varetog senere en stilling som Head of Finance i HR-afdelingen. Ansættelsesforholdet var nærmere reguleret i "Staff Regulation and Staff Rules" fra marts 2019 (Håndbogen).

Den 11. december 2023 ophævede OSCE PA kontrakten med A uden varsel. Beslutningen blev indbragt for OSCE PA's interne "Disciplinary Committee" (Disciplinærkomitéen). Den 7. marts 2024 afgav Disciplinærkomitéen en rapport, hvori komitéen konkluderede bl.a., at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at ophæve kontrakten med A uden varsel, og at forløbet omkring ophævelsen ikke opfyldte betingelserne for en retfærdig proces. Disciplinærkomitéen fremsatte samtidig en række anbefalinger til generalsekretæren om bl.a. at oprette en appeladgang for disciplinærsager. Af Håndbogens afsnit 8.05.4, pkt. a, fremgår, at komitéen fungerer som et rådgivende organ for generalsekretæren, og at dens anbefalinger ikke er bindende.

Den 12. marts 2024 meddelte generalsekretæren A, at beslutningen om at ophæve hendes kontrakt uden varsel blev fastholdt.

A anlagde herefter sag mod OSCE PA ved Københavns Byret med påstand om godtgørelse. OSCE PA nedlagde påstand om afvisning af sagen under henvisning til immunitet, og spørgsmålet om afvisning blev udskilt til særskilt behandling efter retsplejelovens § 253, stk. 1. Ved dom af 8. april 2025 afviste byretten sagen med henvisning til OSCE PA's immunitet. Ved kendelse af 11. no-

vember 2025 ophævede landsretten byrettens dom og hjemviste sagen til realitetsbehandling med henvisning til, at det ville udgøre en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 at opretholde OSCE PA's immunitet.

For Højesteret er spørgsmålet, om As søgsmål skal afvises som følge af, at OSCE PA nyder immunitet, eller om dette vil udgøre en krænkelse af hendes rettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6

Artikel 6 beskytter retten til en retfærdig rettergang. Bestemmelsen indeholder en ret til adgang til at få prøvet en tvist om ens borgerlige rettigheder ved en domstol. Retten til adgang til en domstol er ikke absolut, men kan begrænses, hvis det forfølger et legitimt formål og er proportionalt.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har anset det for et legitimt formål at tildele internationale organisationer immunitet, jf. bl.a. dom af 18. februar 1999 i Waite og Kennedy mod Tyskland (sag nr. 26083/94), præmis 63, og afgørelse af 6. januar 2015 i Klausecker mod Tyskland (sag nr. 415/07), præmis 67. I præmis 63 i Klausecker mod Tyskland gentog Menneskerettighedsdomstolen, at det ville være uforeneligt med Menneskerettighedskonventionens formål, hvis de kontraherende stater ved tildeling af immunitet til internationale organisationer blev fritaget for deres ansvar under konventionen, som er tiltænkt at garantere rettigheder, der er praktiske og effektive og ikke teoretiske eller illusoriske. Dette gælder især retten til adgang til domstolene i lyset af den betydning, retten til en retfærdig rettergang har i et demokratisk samfund. Ved vurderingen af, om det er proportionalt at begrænse en arbejdstagers adgang til domstolene med henvisning til en international organisations immunitet, er det derfor afgørende, at den pågældende arbejdstager har haft rimelige alternative midler til rådighed for effektivt at kunne beskytte sine rettigheder efter konventionen, og at denne proces ikke er "manifestly deficient", jf. bl.a. Waite og Kennedy mod Tyskland, præmis 68, og Klausecker mod Tyskland, præmis 64 og 74.

Den konkrete sag

Den interne tvisteløsningsmulighed hos OSCE PA bestod i en proces for Disciplinærkomitéen, som alene er et rådgivende organ for generalsekretæren, og som ikke er tillagt kompetence til at træffe bindende afgørelser. Der var på tidspunktet for tvisten i sagen ikke oprettet en appelmulighed til et uafhængigt organ. Disciplinærkomitéen konkluderede, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at ophæve kontrakten med A uden varsel, og at forløbet omkring ophævelsen ikke opfyldte betingelserne for en retfærdig proces. Alligevel blev ophævelsen uden varsel fastholdt af generalsekretæren, og der var ingen klagemuligheder over for denne beslutning.

Højesteret finder på den baggrund, at den interne tvisteløsningsmulighed hos OSCE PA, der var tilgængelig for A, ikke sikrede, at hun som alternativ til domstolsprøvelse havde et rimeligt middel, der levede op til kravene efter Menneskerettighedsdomstolens praksis.

Det tiltrædes herefter, at det vil udgøre en krænkelse af As ret til en retfærdig rettergang efter Menneskerettighedskonventionens artikel 6 at opretholde OSCE PA's immunitet over for hendes søgsmål i anledning af OSCE PA's ophævelse af kontraktforholdet med hende. Højesteret stadfæster derfor landsrettens kendelse.

THI BESTEMMES:

Landsrettens kendelse stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal OSCE Parliamentary Assembly betale 15.000 kr. til A.

Det idømte beløb skal betales inden 14 dage efter afsigelse af denne højesteretskendelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.