

Gli Autori

CHIARA AMALFITANO, *professore associato di diritto dell'unione europea nell'Università di Milano Statale*

ANNA BALDRY, *professore associato di psicologia sociale nella Seconda Università di Napoli*

MARCO BASSINI, *dottorando di ricerca in diritto costituzionale italiano ed europeo nell'Università di Verona*

JUAN BURGOS LADRÓN DE GUEVARA, *catedrático acreditado di diritto processuale nell'Università di Sevilla*

ROBERTA CASIRAGHI, *assegnista di ricerca in diritto processuale penale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*

ANA FERREIRA, *project officer presso la Portuguese Association for Victim Support (APAV)*

SIMONE LONATI, *assistant professor di diritto processuale penale nell'Università Bocconi di Milano*

VALERIA MEZZOLLA, *dottore di ricerca nell'Università di Genova, visiting scholar nell'Università di Birmingham (UK)*

JOHANNA NIEMI, *professore di diritto processuale nell'Università di Turku e professore di gender studies in law nell'Università di Helsinki. Membro dello Scientific Committee della FRA (European Union Fundamental Rights Agency)*

MAURO PALADINI, *professore associato di diritto privato nell'Università di Brescia*

LUCIA PARLATO, *professore associato di diritto processuale penale nell'Università di Palermo*

ORESTE POLLICINO, *professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università Bocconi di Milano*

SANDRA RECCHIONE, *magistrato, giudice della Suprema Corte di cassazione*

LORENA SOSA, *PhD Researcher presso l'International Victimology Institute di Tilburg (INTERVICT)*

SUZAN VAN DER AA, *associate professor in criminal law presso l'International Victimology Institute di Tilburg (INTERVICT)*

INTRODUZIONE

di Massimo Ceresa-Gastaldo e Hervé Belluta

SOMMARIO: 1. Ordine europeo di protezione e cooperazione giudiziaria. – 2. La struttura del volume.

1. Ordine europeo di protezione e cooperazione giudiziaria.

Emanato per dare attuazione alla direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, il d.lgs. 11 febbraio 2015, n. 9 disciplina la procedura di emissione attiva e di riconoscimento passivo dell'ordine europeo di protezione.

Per non tradire lo spirito che deve animare queste brevi considerazioni introduttive, intendiamo limitarci a pochi spunti di riflessione che rappresentano altrettanti motivi di approfondimento di temi posti oggi al centro del dibattito sul processo penale.

Con il decreto che nel volume si esamina, il legislatore nazionale ha messo mano ad una disciplina quanto mai dinamica: in ossequio al dovere di recepire le fonti europee, e per rispondere a talune avvertite priorità del rito penale di domani, è ancora una volta la vittima del reato a dettare i tempi del calendario legislativo.

Può bastare una lettura, anche rapida, dei considerando che precedono il corpo normativo vero e proprio della direttiva 2011/99/UE per comprendere in quale clima culturale si muove l'azione legislativa dell'Unione europea. Le premesse generali delle previsioni della direttiva sono almeno due: da un lato, l'intento di contribuire a edificare quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui le istituzioni e i cittadini europei devono potersi muovere; dall'altro, strumentalmente, rafforzare la cooperazione giudiziaria, fondandola sul principio del reciproco riconoscimento di provvedimenti e sentenze. Collocata nel

ruolo di premessa specifica, v'è infine l'esigenza di proteggere le vittime di reato.

In particolare, viene anzitutto richiamato il Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini¹ – in cui il Consiglio invita la Commissione e gli Stati membri, tra l'altro, a «studiare gli strumenti per migliorare la legislazione e le misure di sostegno concrete» per la protezione delle vittime (§ 2.3.4.), nonché a perseguire la «*mise en oeuvre de la reconnaissance mutuelle*» (§ 3.1.), in forza della quale anche «*les victimes de la criminalité ou les témoins qui sont en danger peuvent bénéficier des mesures de protection particulière qui devraient être effectives dans toute l'Union*» (§ 3.1.1.). In secondo luogo, si fa riferimento alla Risoluzione del Consiglio del 10 giugno 2011, relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti e della tutela delle vittime, in particolare nei procedimenti penali², dove il Consiglio esordisce affermando che tutelare «attivamente le vittime di reato costituisce una priorità importante per l'Unione europea e i suoi Stati membri» (considerando n. 1), ben consapevole di quanto ad uno spazio comune di libera circolazione e soggiorno corrisponda un aumento del numero delle persone «che diventano vittime di reato e sono interessate da un procedimento penale in uno Stato membro diverso da quello di residenza» (considerando n. 2). Così, invita la Commissione a studiare «un meccanismo volto ad assicurare il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri delle decisioni relative a misure di protezione», sulla scia di quanto previsto nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 maggio 2011, relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile, e destinato a completare quanto stabilito nella proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di ordine di protezione europea.

A stretto giro, il 13 dicembre 2011 viene adottata la direttiva 2011/99/UE sull'ordine di protezione europeo³; non troppo tempo dopo, il reg. UE n. 606 del 2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, datato 13 giugno 2013, relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile⁴. Senza contare che gli auspici conflui-

¹ In G.U.U.E. C 115 del 4 maggio 2010.

² In G.U.U.E. C 187 del 28 giugno 2011.

³ In G.U.U.E. L 338 del 21 dicembre 2011.

⁴ In G.U.U.E. L 181 del 29 giugno 2013, entrato in vigore il 10 gennaio 2015.

ti nel considerando n. 7 alla citata Risoluzione del 10 giugno 2011, relativi all'opportunità di porre mano al ruolo delle vittime nei procedimenti penali, già oggetto della – ormai “datata” – decisione-quadro 2001/220/GAI, si sarebbero ben presto trasformati nella nota direttiva 2012/29/UE, del 25 ottobre 2012, che ha istituito «norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI»⁵.

Il *core* della direttiva 2011/99/UE, comunque, va cercato nell'intento precipuo del legislatore europeo di far corrispondere, al diritto alla circolazione nello spazio comune, una reale dose di libertà e sicurezza. A quanti siano destinatari di misure di protezione secondo il diritto di uno Stato membro, allora, deve essere garantita analoga, o simile, tutela, rispetto al pericolo di subire atti di rilevanza penale tali da porne a repentaglio «la vita, l'integrità fisica o psichica, la dignità, la libertà personale o l'integrità sessuale» (art. 1), anche allorché decidano di trasferirsi in un altro Stato. Con la precisazione, comunque, che la direttiva «è destinata a essere applicata alle misure di protezione adottate a favore di vittime, o potenziali vittime di reati» (considerando n. 11), nonché «per proteggere un familiare della persona protetta principale» (considerando n. 12).

Il valore aggiunto dell'ordine di protezione europeo sarebbe da rinvenire nel fatto che, stante l'applicazione di una misura di protezione ad opera dell'autorità competente di uno Stato membro, non si dovrebbe percorrere la strada di un secondo procedimento per l'attivazione di una parallela, nuova garanzia nello Stato di destinazione della persona. In altre parole, facendo leva sul principio del mutuo riconoscimento, la vittima dovrebbe poter ricevere protezione, senza soluzione di continuità, prima ad opera dello Stato di emissione, poi anche nello Stato di esecuzione, là dove, cioè, abbia deciso di trasferirsi o risiedere.

Questa sorta di passaporto garantistico prende, appunto, il nome di ordine europeo di protezione, per significare come la misura di protezione adottata in un certo Stato possa espatriare, per essere eseguita altrove.

Nonostante l'enfasi posta sul principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, quale cemento indispensabile con cui costruire l'intero edificio della cooperazione tra Stati (consi-

⁵ In *G.U.U.E.* L 315 del 14 novembre 2012.

derando n. 2), la realtà che affiora dalla trama della direttiva 2011/99/UE, prima, e del d.lgs. n. 9 del 2015, di conseguenza, sembra almeno in parte tradire le premesse.

Sebbene alla base dell'ordine di protezione europeo si ponga l'obbligo che vincola ciascuno Stato a riconoscere la tutela apprestata a favore delle vittime ad opera di un altro Stato, a ben guardare la procedura di riconoscimento delle misure protettive appare tutt'altro che automatica. È pur vero che, in forza di un ordine europeo di protezione, la vittima non dovrà inaugurare *ex novo* un procedimento nello Stato nel quale abbia pensato di trasferirsi, al fine di ottenere l'attivazione di una misura di protezione; tuttavia, i filtri apposti alla libera circolazione delle decisioni giudiziarie in materia di misure di protezione fanno pensare ad un'attenuazione, più che ad un incremento, della fiducia reciproca. Difatti, al posto di un meccanismo di riconoscimento di una misura straniera, attivato su richiesta dell'interessato, la direttiva impone allo Stato di origine di emettere, a valle di una misura di protezione (art. 5), un ordine europeo che accompagni la persona tutelata verso la sua destinazione (art. 6), con la richiesta allo Stato di esecuzione di predisporre una garanzia equiparabile (art. 9).

Questo quadro viene completato dal possibile coinvolgimento di autorità centrali (art. 4) e dal considerevole numero dei motivi di non riconoscimento di un ordine di protezione europeo: il d.lgs. n. 9 del 2015, dal canto suo, con riguardo alla procedura attiva di emissione dell'ordine, coinvolge il Ministero della giustizia (art. 6); in ordine alla procedura passiva di riconoscimento di un ordine di protezione emesso all'estero, elenca dettagliatamente le ragioni di non riconoscimento (art. 9 comma 2).

Si ha l'impressione che il freno posto al reciproco riconoscimento nella materia *de qua* sia di presidio alle nazionali competenze giurisdizionali e ministeriali. In certa misura, trattandosi di materia penale, la scelta appare in linea con la tradizione di Stati che stentano a cedere sovranità. Peraltro, come noto, la cooperazione poggia – oltre che sul reciproco riconoscimento (art. 82 § 1 t.f.u.e.) – anche sul ravvicinamento delle legislazioni (art. 82 §§ 2 e 3 t.f.u.e.), normalmente favorito dall'adozione, in sede europea, dello strumento della direttiva. Appare, però, quanto mai difficile immaginare uno scenario di stretta collaborazione e fiducioso riconoscimento se non si agisce anche sul piano del ravvicinamento: le tipicità, soprattutto processuali penali, faranno sempre da scudo contro una celere ed effettiva attività coordinata e congiunta tra (autorità dei singoli) Stati.

2. La struttura del volume.

Trattandosi di una manovra legislativa, come molte ormai, debitrice nei confronti di una fonte eurounitaria, abbiamo costruito il volume cercando di offrire le necessarie coordinate esegetiche, sul piano europeo come su quello domestico.

Così, l'intera prima parte è dedicata alla dimensione europea, con particolare attenzione rivolta al principio del mutuo riconoscimento delle decisioni. In questo ambito, abbiamo deciso di portare all'attenzione degli studiosi e degli operatori il risultato, opportunamente calibrato per essere parte del presente volume, di un lavoro condotto, a livello europeo, da un gruppo di ricercatori, grazie al finanziamento ricevuto dall'Unione attraverso il Programma DAPHE III della Commissione europea⁶. Il progetto prende il nome di POEMS Project⁷ e ha perseguito cinque obiettivi: 1) condurre un esame delle legislazioni nazionali e delle pratiche locali in materia di ordini di protezione; 2) delineare una prospettiva analitica sul livello di protezione predisposto dagli Stati membri con la formulazione di indicatori di adeguatezza del livello di protezione, e relative carenze; 3) comprendere il funzionamento concreto e l'implementazione degli ordini di protezione, attraverso uno studio esplorativo condotto con il supporto di interviste rivolte a vittime di reato in Finlandia, Portogallo, Italia e Olanda; 4) capire in che modo l'ordine europeo di protezione potrebbe meglio operare all'interno degli Stati; 5) formulare talune *recommendations*, a livello di Unione europea e di singoli Paesi, per migliorare il livello di protezione delle vittime di reato. I risultati scientifici della ricerca hanno preso forma nel volume *Mapping the legislation and assessing the impact of Protection Orders in the European Member States*⁸.

⁶ Il programma DAPHNE III mira a prevenire e a combattere ogni forma di violenza, fisica, sessuale e psicologica, nei confronti dei bambini, dei giovani e delle donne. Si prefigge inoltre di proteggere le vittime e i gruppi a rischio per garantire un livello elevato di protezione della salute fisica e mentale, del benessere e della coesione sociale in tutto il territorio dell'Unione. Esso costituisce la terza fase del programma DAPHNE e copre il periodo 2007-2013.

⁷ Acronimo per *Protection Orders in the European Member States*: consultabile sul sito <http://poems-project.com/>.

⁸ Disponibile su: <http://poems-project.com/wp-content/uploads/2015/04/Intervict-Poems-digi-1.pdf>.

Per la sua struttura, le fonti di finanziamento, i ricercatori coinvolti e l'unicità del metodo, è parsa imperdibile l'occasione di trasferire buona parte dei risultati di quell'esperienza in questo volume. Al riguardo, la scelta di mantenere il contributo in lingua inglese – pur senza precedenti nella Collana Procedura Penale – ci è sembrata opportuna in un'ottica sia di progressiva apertura degli studi di diritto processuale penale italiano ad una dimensione realmente europea, sia di penetrazione in Italia dei risultati ottenuti da colleghi che operano in altri Stati.

La seconda parte del volume raccoglie scritti destinati ad esaminare la struttura del d.lgs. n. 9 del 2015: ad un anno circa dalla sua approvazione, vengono sondati contenuti e limiti di una manovra che, a causa dell'incessante turbinio delle riforme che stanno interessando il processo penale, ha destato un'insufficiente attenzione, pur proponendosi come strumento attuativo di uno degli obiettivi centrali – la tutela delle vittime di reato – della politica legislativa dell'Unione.

Al fine di dare completezza al commento, il volume ospita anche un saggio sul tema, sempre attuale, del trattamento dei dati personali, al quale il d.lgs. n. 9 del 2015 ha dedicato apposita previsione (art. 15), nella consapevolezza di quanto *privacy* e cooperazione giudiziaria possano finire per collidere.

Parimenti, abbiamo ritenuto indispensabile una riflessione sulle misure civili di protezione della persona: del resto, l'auspicio per il convergere di strumenti in materia penale e civile era stato formulato dalla stessa direttiva 2011/99/UE (considerando n. 5), e il reg. UE n. 606 del 2013 ha favorito la nascita di un sistema di riconoscimento reciproco delle misure civili di protezione che è parso doveroso esaminare in questo contesto.

Da ultimo, il volume si completa con i contributi di studiosi italiani e stranieri che fanno luce sull'attuazione della direttiva 2011/99/UE nell'esperienza inglese, in Spagna, in Germania e in Austria⁹. Un'apertura allo studio della disciplina di attuazione dell'ordine europeo di prote-

⁹ Si tratta di Paesi che, al momento di varare l'organigramma del volume, avevano dato attuazione alla direttiva sull'ordine di protezione europeo. Per un aggiornamento costante sullo stato di implementazione della direttiva 2011/99/UE (nonché delle altre fonti europee) si rimanda alla consultazione del sito dell'*European Judicial Network*: http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_QuickLinks.aspx?id=23.

zione adottata da Paesi con i quali l'Italia si rapporterà sovente *in subiecta materia*, ci è parsa una scelta non solo opportuna, in chiave scientifica, ma obbligata, in chiave operativa.

Milano-Brescia, marzo 2016

I CURATORI

PARTE I
LA DIMENSIONE EUROPEA

I

CHALLENGES TO THE EUROPEAN PROTECTION ORDER: MUTUAL RECOGNITION IN THE LIGHT OF DIFFERENT NATIONAL PROTECTION SYSTEMS¹

*di Suzan van der Aa, Lorena Sosa, Johanna Niemi,
Ana Ferreira, Anna Baldry*

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The POEMS project. – 3. Results of the POEMS study. – 3.1. Criminal protection orders. – 3.2. Civil protection orders. – 3.3. Emergency barring orders. – 4. The European Protection Order and the Regulation on protection in civil matters. – 5. The functioning of the EPO in the light of the different national protection order systems. – 5.1. Quasi-criminal protection orders. – 5.2. From designated streets to radiuses (and back). – 5.3. Lack of legal basis to provide for an autonomous criminal order. – 5.4. Criminal or civil sanctions in response to non-compliance. – 5.5. Lack of sanctions to violations of criminal orders. – 5.6. Sanctioning when there is no alternative order in the executing State. – 6. Conclusion.

1. *Introduction.*

Victims of crimes that are characterized by their repetitive nature, such as stalking and intimate partner violence, have an increased need for protection against their offender. One way in which protection can be procured is by physically incapacitating violent persons: by placing them in detention they are prevented from attacking or harassing their

¹ Large parts of this contribution have previously been published in S. VAN DER AA-J. NIEMI-L. SOSA-A. FERREIRA-A. BALDRY, *Mapping the legislation and assessing the impact of Protection Orders in the European Member States*, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2015, available at <http://poems-project.com>.

victims again. A less invasive alternative, however, is to issue a *protection order*, in which case a judicial authority orders the violent person to leave the victim in peace. A common example is a protection order that prohibits the offender to enter a certain area – e.g., the street where the victim lives – and to contact the victim. The advantage of protection orders is that they allow the suspect or convicted person to remain out of prison or detention, while providing victims with the protection they desire most.

In many EU Member States, the increased attention for domestic violence and other forms of interpersonal violence has recently led to the introduction of dedicated laws that include protection order provisions, while still new legislative proposals are being discussed at this very moment. Protection orders have gained even more popularity now that various international and EU bodies have promoted a (well-functioning) system of protection orders, the absence of which can even constitute a violation of international human rights treaties².

A final factor that has given protection order laws a new impulse was the coming into force of the EU Directive on the European Protection Order (hereafter: EPO) and the Regulation on the mutual recognition of protection measures in civil matters (hereafter: Regulation). Until recently, protection orders were only valid on the territory of the Member State that issued the order. Victims who travelled or moved to another Member State were forced to initiate new proceedings or to acquire a substitute protection order in the new country of residence, something that could seriously inconvenience the victim. As a result, the victims' freedom of movement could be hindered.

With the coming into force of Directive 2011/99/EU (the European protection order) and Regulation 606/2013 (on the mutual recognition of protection measures in civil matters) this situation has changed. The two instruments provide a legal basis for EU Member States to recognize a protection order that was granted in another Member State.

Until recently, however, we lacked an overview of how victim protec-

² See, for instance, CEDAW, *Goecke v Austria* (2007) UN Doc. CEDAW/C/39/D/5/2005; CEDAW, *A.T. v Hungary* (2005) UN Doc. CEDAW/C/32/D/2/2003; ECtHR 15 September 2009, *E.S. and others v Slovakia*, App. No. 8227/04; ECtHR 24 April 2012, *Kalucza v Hungary*, App. No. 57693/10; ECtHR 16 October 2013, *Mudric v The Republic of Moldova*, App. No. 74839/10. The recently introduced Council of Europe Convention on Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) furthermore explicitly obliges signatory States to provide for protection orders.

tion was constructed on a national level in the EU Member States. Anecdotal evidence suggested that protection order legislation varied considerably in the different Member States, but dedicated research was lacking. With the most recent overview study dating back to 2010, the scarce literature that touched upon protection order legislation was also outdated, especially in a field where such substantial changes had taken place over the past decade³. The available data nevertheless suggested that there are enormous discrepancies amongst domestic protection order laws and levels of protection across the EU⁴. The question of whether the EPO and the Regulation are still able to function well in those circumstances then becomes relevant. We know from mutual recognition experiences in other contexts – such as the mutual recognition of custodial sentences or probation measures – that the wider the discrepancies between national legislation, the more problematic mutual recognition becomes.

In this contribution, we will identify the different national approaches to protection orders within the EU Member States and assess how these differences may negatively affect the implementation of the EPO and the Regulation. Will start with a brief introduction to the POEMS project that aimed to make a more reliable inventory of the national laws regarding protection orders (paragraph 2), after which the comparative results of the project are summarized (paragraph 3). Consecutively, we will explain the manner in which mutual recognition of protection orders under the EPO and the Regulation is envisioned (paragraph 4), while the next paragraph enlists some of the problems we anticipate with the implementation of the two instruments due to the national discrepancies (paragraph 5). We will end with some concluding remarks (paragraph 6).

³ S. VAN DER AA, *Protection orders in the European Member States: Where do we stand and where do we go from here?*, in *European Journal of Criminal Policy and Research* 2011 (open access).

⁴ S. VAN DER AA, *Protection orders*, cit.

2. *The POEMS project.*

The aim of the POEMS project – an acronym for *Protection Orders in the European Member States* – was to map the current national laws, policies and practices relating to civil, criminal, and administrative protection orders in 27 EU Member States⁵. This mapping exercise was performed with the help of a literature study and national reports written by legal experts. Secondly, the project assessed how protection orders function in practice by conducting 58 semi-structured victim interviews in four Member States⁶. Below is a summary account of some of the most important research findings of the POEMS report.

3. *Results of the POEMS study.*

A distinction can be made between three areas of law through which protection orders can be issued: civil law, criminal law, and ‘emergency barring order law’⁷. Ideally, Member States have all three possibilities available to victims, since each area of law has particular advantages over the other two areas. Civil protection orders are, for instance, advantageous in comparison to criminal and emergency barring order law, because they ‘empower’ victims. Victims are not dependent on the willingness of the police or other criminal justice agency to cooperate, but they can take matters into their own hands and apply for a protection order autonomously. This becomes all the more important when a country has failed to criminalize certain behavior, for instance stalking or psychological violence. On top of that, civil protection orders are of-

⁵ The POEMS project was sponsored under the Daphne III program of the European Union. At the time of the research, Croatia had not yet acceded to the European Union.

⁶ For a more in-depth discussion of the research methodology, see S. VAN DER AA-J. NIEMI-L. SOSA-A. FERREIRA-A. BALDRY, *Mapping the legislation*, cit. For the project’s final report and all the 27 Country reports, go to <http://poems-project.com>.

⁷ Strictly speaking, “emergency barring order law” is not a different area of law, since emergency barring orders are, on a national level, often classified under civil, criminal or administrative law. However, for the purpose of the POEMS study, they comprised a separate category.

ten provided through accelerated proceedings, with less rigid evidentiary requirements and they do not result in a criminal record for the offender.

Criminal protection orders, on the other hand, relieve the victims of having to conduct an investigation themselves and they can leave the prosecution and execution over to the criminal justice authorities as well, saving them a lot of time, energy, money and stress. Many victims are furthermore afraid of their abuser, and are scared of initiating a procedure against the very person they wish to avoid. Where a civil procedure usually forces the victim to be present in one courtroom with the violent person – literally being his adversary – the criminal procedure in some Member States allows victims to testify in the pre-trial phase, instead of calling the victim as a witness to the stand. On top of that, the threat of being detained or imprisoned upon violation of a criminal protection order, may be a more effective deterrent than some of the sanctions attached to civil protection order infringements.

Emergency barring orders, finally, provide victims with *immediate* protection in crisis situations. Their advantage over traditional criminal protection orders is that they can be issued as the result of a risk assessment, even before an offense is actually committed and even if there is no need to arrest the abuser. Given the preventative nature of emergency barring orders and their short duration (usually two weeks), they do not have to live up to strict evidentiary requirements. In comparison to civil protection orders, emergency barring orders are imposed even more rapidly and they do not require the victim to file a civil lawsuit. By removing the offender from the family home without the cooperation or prior consent of the victim, the chances of retaliatory action against the victim may furthermore reduce⁸. Especially when the emergency barring order comes with an elaborate support plan for both the offender and the victim, they prove a real bonus on top of traditional protection orders. Civil protection orders do not usually offer any additional support whatsoever and criminal orders only insofar as the suspect or the offender is concerned.

The fact that, from a victim's perspective, the various instruments

⁸ The idea is that a vindictive offender will attribute blame to the law enforcement officials, rather than the victim who had no say in the temporary eviction from the family home, especially when the imposition of the order derives from an objective risk assessment of the situation.

each have their pros and cons leads to the conclusion that, ideally, Member States have the entire armamentarium available. That way, victims can strategically evaluate the (dis)advantages of each type of protection order and choose which one suits their particular situation and needs best. Nevertheless, many EU Member States have an outspoken preference for either a civil law trajectory or a criminal law trajectory, and protection orders available under the non-favored track remain a mere hypothetical option or they are seriously underdeveloped⁹. Other differences are discussed below per area of law.

3.1. *Criminal protection orders.*

From the national reports, it appeared that all Member States provide for criminal protection orders, albeit that three countries have chosen to create a trajectory separate from the criminal proceedings. In Finland, Denmark and Sweden these ‘quasi-criminal’ protection orders can be issued without suspension or prosecution for a crime. In other countries, criminal protection orders are inextricably linked to the criminal proceedings against the suspect. They can typically be imposed by criminal (investigative) courts, for instance, as a coercive measure, or as a condition to a suspended detention or prison sentence.

A closer examination, however, reveals that there are many national differences. For example, although criminal protection orders are generally available in both the pre and the post-trial stage, some Member States allow them in one of these stages only¹⁰. In addition, even though it is common practice to allow all victims of violence access to criminal protection orders, some Member States have limited their availability to certain types of victims, such as victims of domestic violence or intimate partner violence (e.g., Spain). Yet other differences pertain, for instance, to the application requirements, to the speed with which protection orders can be imposed, to whether or not criminal protection or-

⁹ See L. SOSA-J. NIEMI-S. VAN DER AA-A. FERREIRA-A. BALDRY, *Protection in Europe. Exploring three archetypical approaches to protection orders in European Member States* (forthcoming). According to the French and Bulgarian expert, for instance, criminal protection orders are (almost) never imposed in their countries.

¹⁰ In the Czech Republic, criminal protection orders are only available pre-trial, while the Romanian expert indicated that her country only has post-trial protection orders on offer.

ders have immediate effect, to the availability of electronic monitoring and to the manner in which the geographical scope of protection orders is delineated. With regard to the latter, while some countries prefer to delineate prohibitions to enter a specific area with the help of radiuses ('you are not allowed to come within 500 meters of the victim's home'), others favor the use of maps or they explicitly name the streets in which the offender is no longer allowed to come. All these differences can have important implications for the actual protection of victims.

3.2. *Civil protection orders.*

A similar picture arose in the case of civil protection orders. Again, all Member States provide for civil protection orders – even Latvia recently introduced them – but, again, there are national discrepancies in the manner in which these protection orders are procured and effectuated. As a general rule, civil protection orders can be obtained in accelerated proceedings, independent from proceedings on the merits of the case, but some Member States have linked them to divorce or other substantive proceedings¹¹. Civil protection orders are, furthermore, often limited to a certain type of victim, such as victims of domestic violence or intimate partner violence. National differences also appear *inter alia* when it comes to the range of persons who can apply for civil protection orders, the (in)admissibility of *ex parte* protection orders or mutual protection orders, their maximum duration, the costs involved in applying for a protection order, and whether legal representation is required. Furthermore, when it comes to their enforcement, four Member States have not criminalized the violation of civil protection orders (the Netherlands, Finland, Lithuania and Belgium). In those countries, the claimants have to rely on civil means of execution.

3.3. *Emergency barring orders.*

Although emergency barring orders are quickly gaining popularity, they have only been adopted in a minority of twelve EU Member States: Austria, Belgium, the Czech Republic, Germany, Luxemburg, Hungary, the Netherlands, Slovenia, Slovakia, Italy, Denmark and Finland. In

¹¹ For instance, in Sweden, civil protection orders are only available in the context of divorce proceedings.

these countries, an official authority, usually the police, can remove the offender from the family home for a limited period of time. The order can be imposed against the wishes of the victim and the aim is to immediately reduce the risk of violence – by means of a cooling-off period – and to allow the victim time to procure prolonged protection.

But again, important national differences surface, for instance with regard to the duration of the ban – varying from 48 hours to two whole weeks – to the geographical scope of the barring order – only including the family home or also the street in which the house is located – and to the provisions of support to the parties involved.

4. The European Protection Order and the Regulation on protection in civil matters.

Protection orders, available at domestic level, are only effective on the territory of the State where they were adopted. Victims that benefit from the protection granted by any of these measures but who move to another Member State are in principle not automatically entitled to the same protection. This means that if offenders follow them and pursue the harassment in the second Member State, victims cannot invoke the protection order that was adopted in the first Member State. In order to enjoy the safeguard of a protection order in the new place of residence, a new legal procedure needs to be initiated. In this situation, victims are faced with renewed uncertainties, especially since the positive outcome of the second trial is not guaranteed.

As a possible consequence of such ‘double’ procedure, victims who wish to move to or reside in another Member State may reconsider their plans once they realize that their protection against the offender could be in jeopardy. This affects their freedom of movement. Realizing the adverse effects that the territorial limitations of protection orders could have on the free movement of persons, the EU adopted two instruments to counter this threat: Directive 2011/99/EU on the European protection order (EPO) and Regulation 606/2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters (EPM). Both of these will have to be implemented on 11 January 2015.

The two instruments are based on the principle of mutual recognition, which means that protection orders issued in one Member State have to

be recognized and enforced in another Member State. These instruments do not suggest any intention to harmonize protective measures in the Member States: Europe does not oblige Member States to introduce certain kinds of protective measures, nor does it take a stand on the efficiency of their protection. Instead, it only obliges States to recognize protection orders that were handed down in other Member States.

The traditional approach regarding mutual recognition of judicial measures entails what could be called ‘automatic’ recognition, and this approach was chosen in the case of the Regulation. The EPO Directive, however, introduced a *special mutual recognition procedure* that differs from this general rule. Besides the recognition of the order, the ‘executing’ Member State has to replace the original protection order with a similar measure available under its own law that corresponds to ‘to the highest degree possible’ with the original order. It means that the replacement order does not have to be identical to the original order, which could be problematic given the national differences in type and scope of protection orders and the different proceedings under which they may be adopted. The rationale is that the executing State provides the victim with the same level of protection it would provide its own citizens in a similar situation. So if the executing State does not afford (sophisticated) protection orders to its own citizens, it is not obliged to introduce any for the sake of foreign victims either. If there is no corresponding measure available in a similar case under national law, the executing State cannot be forced to impose and enforce a replacement order. In that case, it merely has to report violations of the prohibitions included in the EPO to the issuing State (art. 11(3) EPO).

5. The functioning of the EPO in the light of the different national protection order systems.

In the implementation of the EPO we distinguish two types of challenges:

- 1) Challenges caused by the *ambiguities on the level of the EPO instrument itself*, allowing for different interpretations; and
- 2) Challenges caused by the *national differences in the EU Member States*, affecting the implementation of the instruments in practice.