

Justitieombudsmannen
Katarina Pålsson

Kriminalvårdens användning av namnskyltar i anslutning till intagnas celler i häkten och anstalter

Beslutet i korthet: I ett beslut för några år sedan uppmärksammade JO att det inte fanns några generella rutiner inom Kriminalvården om identifikationsskyltar och välkomnade att myndigheten då sade sig ha för avsikt att utreda frågan.

Det har nu visat sig att Kriminalvården varken har genomfört något strukturerat arbete för att utreda alternativa lösningar för identifiering av de intagna eller gjort några överväganden kring nationell styrning. Myndigheten har uppgett att det fortfarande krävs ett arbete för att ta fram nationella riktlinjer i fråga om identifikationsskyltar. JO uttalar att det är olyckligt att detta inte har gjorts tidigare och att hon är förvånad över att det över huvud taget inte tycks ha vidtagits några åtgärder i saken.

Frågan om identifikation av intagna innefattar svåra intresseavvägningar och är komplex. Det gäller inte minst i dagens ansträngda läge med ett ökat antal intagna på de flesta avdelningar i häkten och anstalter, intagna som delar cell och många nyanställda i personalstyrkan. För JO framstår det därför som att det finns ett stort behov av vägledande rutindokument för användningen och utformningen av identifikationsskyltar.

JO utgår från att ett arbete för att ta fram skriftliga riktlinjer för användningen av identifikationsskyltar i häkten och anstalter nu pågår. Enligt JO måste Kriminalvården se till att verksamhetsställen använder metoder för identifiering av intagna som är säkra men samtidigt förenliga med reglerna om sekretess och personuppgiftsbehandling samt kravet om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Bakgrund och initiativ

Det är inte ovanligt att intagna i häkten och anstalter uttrycker missnöje med att skyddet för deras identitet inte upprätthålls eftersom deras namn finns på skyltar i anslutning till cellerna och därigenom röjs för andra intagna och för utomstående som rör sig på avdelningen. I ett beslut för några år sedan uppmärksammade JO att det inte fanns några generella rutiner inom Kriminalvården om identifikationsskyltar, och ansåg det önskvärt att myndigheten överväger om det kan finnas lösningar som både tillgodoser behovet av en tillförlitlig och effektiv identifiering av de intagna och ger de intagna möjligheter att välja om de vill röja sin identitet. JO välkomnade att

Kriminalvården då sade sig ha för avsikt att utreda frågan. (Se JO:s beslut den 13 december 2019, dnr 5858-2018.)

Även i tiden därefter har intagna återkommande fört fram klagomål kring det här. I september 2024 fick JO fyra anmälningar om att det i anstalten Hinseberg fanns skyltar på celldörrarna där de intagnas för- och efternamn samt intagningsnummer angavs (dnr 7953-2024 m.fl.). Anmälarna menade att det borde räcka med intagningsnummer och eventuellt förnamn på skyltarna. Enligt muntliga upplysningar som JO hämtade in hade anstalten nyligen sett över utformningen av skyltarna, men inte lyckats hitta generella rutiner för hur de skulle vara utformade. Jag beslutade därefter att inom ramen för ett särskilt ärende inleda en ny granskning av Kriminalvårdens användning av namnskyltar i anslutning till intagnas celler i häkten och anstalter. Initiativet har handlagts i det här ärendet. De fyra klagomålsärendena skrevs av från vidare handläggning. En kopia av anmälningarna och beslutet skickades till såväl anstalten som Kriminalvårdens huvudkontor för kännedom i samband med det.

Utredning

JO uppmanade Kriminalvården att lämna en utförlig redogörelse för myndighetens arbete med identifikationsskyltar efter det nämnda beslutet i december 2019 i JO:s ärende dnr 5858-2018. Det skulle därvid särskilt redovisas vilka överväganden som hade gjorts i frågan om det kan finnas lösningar som både tillgodoser Kriminalvårdens behov av en tillförlitlig och effektiv identifiering av de intagna samt ger de intagna möjligheter att välja om de vill röja sin identitet. Myndigheten ombads också redogöra för skälen till att det inte införts några generella rutiner eller riktlinjer för utformningen av identifikationsskyltar.

Yttrandet skulle dessutom innehålla en närmare beskrivning av följande:

- Behoven av att de intagnas fullständiga namn eller efternamn finns på skyltar i anslutning till cellerna i häkten respektive anstalter.
- De alternativa metoder som används i häkten och anstalter för att identifiera vilka intagna som är placerade i en cell.
- Vid vilka typer av verksamhetsställen och i vilka situationer det inte räcker med dessa alternativa metoder, eller att ange intagningsnummer och eventuellt förnamn på skyltarna. Det skulle också lämnas en förklaring till varför det inte kan anses vara tillräckligt.

Vidare efterfrågades Kriminalvårdens bedömning av hur användningen av namnskyltar i anslutning till cellerna i häkten och anstalter förhåller sig till bestämmelserna om kriminalvårdssekretess (se 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen) samt om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (se 1 kap. 5 § häktes- och fängelselagen).

I sitt yttrande anförde myndigheten, genom chefen för enheten för myndighetsjuridik, bl.a. följande:

Myndighetens arbete med identifikationsskyltar

— — —

Kriminalvården har sedan JO:s beslut den 13 december 2019 inte genomfört något strukturerat arbete internt inom myndigheten för att utreda alternativa lösningar för en tillförlitlig och effektiv identifiering av de intagna och har inte gjort några överväganden kring nationell styrning. Det finns därmed i nuläget inga styrande eller stödjande dokument eller någon annan form av central styrning som reglerar verksamhetsställets användning av identifikationsskyltar.

Behovet av identifikationsskyltar

Kriminalvården anser att behandlingen av den intagnes namn på en identifikationsskylt utanför bostadsrummet är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra uppgiften att verkställa straffrättsliga påföljder. Som har framförts av Kriminalvården till JO i flera ärenden (se JO:s beslut med dnr 389-2012, 1138-2013, 1838-2015 och 5858-2018) finns det ett behov av en säker identifiering vid vistelse i bostadsrummen. Att reducera missförstånd och rena fel vid identifieringen skapar trygga och rättssäkra verksamhetsställen vilket i förlängningen är avgörande för säkerheten och effektiviteten, jfr 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården.

Särskilt om behovet i anstalt

Kriminalvårdens uppfattning är att det finns behov av skyltning som visar på en intagens identitet i anslutning till dörren till bostadsrummet. Syftet med identifikationsskyltar inom anstalter är främst att underlätta det praktiska arbetet på avdelningen. Ju större genomströmning av intagna som en avdelning har desto större är skälen för att ha lättillgänglig information som hjälper medarbetarna att identifiera en intagen.

En identifikationskylt i anslutning till dörren till bostadsrummet är ett användbart och i vissa fall oundgängligt stöd i det dagliga arbetet. Flera löpande processer inom en anstaltsavdelning underlättas av att personalen har hjälp av en identifikationsskylt i anslutning till dörren för att hitta rätt bostadsrum och för att söka upp rätt intagen. Det kan till exempel handla om postutdelning, att koppla telefonsamtal, för medicinutdelning men också för att kunna agera korrekt vid utrymning eller vid incidenter. Vid en anstaltsavdelning finns som regel goda möjligheter att lära känna en intagen till namn och utseende och i normalfallet bör då en identifikationsskylt med intagningsnummer och förnamn vara tillräckligt för att uppnå syftet med märkningen. I anstalt finns även möjlighet att med stöd av 8 kap. 1 § fängelselagen att fotografera en intagen för att underlätta identifieringen av honom eller henne.

Särskilt om behovet i häkte

I det vardagliga arbetet vid en häktesavdelning för intagna med restriktioner fyller identifikationsskylten eller ett så kallat dörrkort en viktig funktion. Omsättningen av intagna är högre vilket gör det svårare för personal att känna igen intagna till namn och utseende samtidigt som flera riskfyllda processer pågår där felaktig identifiering av den intagne kan få allvarliga följder. Dörrkortet utgör en del i en kedja som syftar till att säkerställa att en viss insats riktas mot rätt intagen. Vid restriktionsavdelningar finns ett särskilt behov av att medintagna inte får kännedom om en intagens identitet varför informationen måste skyddas, vilket vanligen sker genom att upplysningar om identitet vänds in mot väggen så att det inte är synligt för andra medintagna. Vad som står på

framsida respektive baksida på dörrkortet skiljer sig en del mellan olika verksamhetsställen. När etiketten som sätts på dörrkortet skrivs ut kan man välja vad som ska framgå. Den information som oftast finns med är namn, intagningsnummer, taktiska anvisningar, målskamratsnummer, restriktioner, kontaktuppgifter till advokat, uppgifter om samsittare, kost, förrådsskåp, medicin, signalement för att kunna skilja intagna som är dubbelbelagda samt annan information som är viktig att ta del av under arbetets utförande. Skylten utformas enligt en fastställd mall för att passa i den hårdplatsficka som är placerad intill dörren. Det är behovet av information på det aktuella verksamhetsstället som styr vilken information som finns på kortet. Till skillnad från i anstalt saknas lagstöd för att fotografera intagna i häkte för att underlätta identifieringen av dem, vilket innebär att behovet av uppgifter på identifikationsskylten är större i häkte.

Behovet av identifikationsskylt med för- och efternamn ur ett säkerhetsperspektiv

Identifikationsskyltar med både för- och efternamn kan vara nödvändiga ur ett säkerhetsperspektiv för att säkerställa att rätt intagen förflyttas, släpps eller transporteras. Även på grund av personalomsättningen behövs identifikations-skyltar för att säkerställa att det är rätt intagen på rätt rum. Det behövs vidare för att säkerställa att man arbetar med rätt klient och är speciellt viktigt vid bland annat dubbelbeläggning och hävd häktning. Det behövs även vid incidenter för att snabbt kunna få fram vilken klient som är i rummet, vid utrymning och återgång efter utrymning och vid telefonsamtal för att koppla samtal till rätt klient. Identifikationsskyltar används på ett effektivt sätt vid delgivning av beslut och fungerar som ett sätt att säkerställa korrekt identifiering av klienten. Vid posthantering kontrolleras alltid intagningsnumret i samband med att utgående post lämnas från den intagne till personalen, vilket gör det möjligt att upptäcka om någon försöker skicka brev med en annan klients intagningsnummer. Eftersom klienterna ofta förflyttas eller byter bostadsrum, utgör identifikations-skyltar en extra trygghet vid hantering av delgivningar och liknande ärenden.

Behovet av identifikationsskyltar är särskilt stort på häkte då det där är större omsättning av intagna och av stor vikt av att rättssäkerheten kopplat till pågående domstolsprocesser upprätthålls vid utförande av diverse arbets-uppgifter. På anstalt kan det i större utsträckning vara tillräckligt med intagningsnummer då de intagna inte flyttar runt i samma omfattning som på häkte. Avdelningspersonal på anstalt har också bättre förutsättningar att lära sig att känna igen de aktuella intagna på en avdelning och det finns även möjlighet att fotografera intagna för att underlätta identifieringen.

Kriminalvårdens uppfattning är att användningen av identifikationsskyltar bör vara anpassad till vilken verksamhet som bedrivs. I häkte bör de användas på ett sätt och på anstalt på ett annat. På anstalt finns inte behov av identifikation på samma sätt som på häkte och där kan det därför räcka med mindre information utifrån risken att röja de intagnas identitet.

Det kan i vissa fall vara av vikt att intagningsnummer står med för- och efternamn då flera intagna kan dela samma namn. Kriminalvården eftersträvar att enbart ha nödvändig information på identifikationsskyltarna för att undvika oproportionerligt intrång i den personliga integriteten och att hot- och våldssituationer uppstår.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården anser att det finns ett behov av identifikationsskyltar för att på ett enkelt sätt identifiera intagna och i vilket bostadsrum de befinner sig för att säkerställa bl.a. att säkerheten kan upprätthållas och att intagna exempelvis får korrekt post och medicinering. Användningen och utformningen av identifikationsskyltar i anslutning till dörren till bostadsrum varierar mellan olika verksamhetsställen.

Uppgift om att någon är intagen i anstalt omfattas typiskt sett av sekretess (jfr till exempel JO:s beslut den 19 januari 2009, dnr 4495-2009). Att vissa av Kriminalvårdens verksamhetsställen använder identifikationsskyltar som visar både för- och efternamn på de intagna innebär risker för den intagnas integritet och att sekretessbelagda uppgifter kan komma att röjas. Som framgår av redogörelsen ovan finns det dock i Kriminalvårdens verksamhet ett behov av att kunna identifiera de intagna för att verksamheten ska fungera på ett säkert och korrekt sätt.

Kriminalvården bedömer därför att det fortsatt finns ett behov att inom myndigheten undersöka möjligheterna att använda alternativa sätt än identifikationsskyltar med för- och efternamn för identifiering och att ta fram nationella riktlinjer anpassade för häkte respektive anstalt. Efter en framställan av Kriminalvården har regeringen tillsatt en särskild utredare med uppdrag att föreslå utökade möjligheter att använda biometri i Kriminalvårdens verksamhet (Ju 2025:A). De av Kriminalvården efterfrågade författningsändringarna avseende biometri i häkteslagstiftningen skulle kunna underlätta alternativa sätt att identifiera häktade om lagstiftningen skulle tillåta att Kriminalvården får fotografera de intagna även i häkte.

Sammanfattningsvis kan Kriminalvården konstatera att det fortfarande krävs ett internt arbete för att ta fram nationella riktlinjer i fråga om identifikationsskyltar. Det är givetvis olyckligt att detta inte gjorts tidigare men Kriminalvården avser att nu påbörja ett sådant arbete.

Rättsliga utgångspunkter

I 1 kap. 5 § häkteslagen (2010:611) respektive fängelselagen (2010:610) anges att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Med det avses bl.a. de psykiska, sociala och ekonomiska konsekvenser som frihetsberövandet kan ha för den intagne (se prop. 2009/10:135 s. 120 och 183).

Enligt 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Skyddet för intagnas identitet är en återkommande fråga hos JO både i klagomålshanteringen och vid inspektioner och den aktualiseras i olika typer av situationer. Utöver granskningen av användningen av namnskyltar i anslutning till intagnas celler har JO tidigare utrett hur personal tilltalade intagna i ett häkte och hur en anstalt hanterade det förhållandet att en intagen hade skyddade personuppgifter (se beslut den 19 juni 2024, dnr 4926-2023, och den 25 augusti 2025, dnr 7250-2024). I dessa beslut har JO uttalat bl.a. följande.

En uppgift om att någon är intagen i anstalt är typiskt sett sådan att det kan antas att den intagne lider men om uppgiften röjs. Uppgiften omfattas således av den s.k. kriminalvårdssekretessen. Användandet av skyltar med intagnas fullständiga namn eller efternamn medför att intagna inte själva kan välja om de vill röja sin identitet för andra intagna. På samma sätt förhåller det sig om personal uttalar ett ovanligt för- eller efternamn eller fullständigt namn i

utrymmen där andra intagna vistas. Det kan medföra såväl lidande som fara för den intagne eller dennes närstående. Det gäller oavsett om den intagne har skyddade personuppgifter eller inte, men risken för negativa konsekvenser är förstås normalt större om den intagne har skyddade personuppgifter.

JO konstaterade därtill att personal i häkten och anstalter visserligen måste kunna identifiera de intagna på ett tillförlitligt och effektivt sätt, bl.a. för att minska risken för att intagna förväxlas eller att handlingar delas ut till fel person. Enligt JO är det emellertid inte tydligt att det skulle medföra ett behov av att använda för- och efternamn på de intagna när de tilltalas i t.ex. gemensamhetsutrymmen där andra intagna är närvarande. Ett verksamhetsställe måste anpassa metoden för identifiering utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Något annat är enligt JO:s mening inte förenligt med vare sig bestämmelsen om kriminalvårdssekretess eller kravet om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

När det gäller identifikationsskyltar har Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) i ett klagomålsärende prövat en anstalts användning av en skylt med för- och efternamn utanför en intagens bostadsrum. I ärendet medgav Kriminalvården att det inte hade varit nödvändigt att behandla den intagnes efternamn på skylten och att anstalten sedan årsskiftet 2024/2025 använde skyltar med förnamn och intagningsnummer. Enligt IMY hade Kriminalvården inte visat att det i den här enskilda situationen varit nödvändigt att behandla klagandens efternamn på så vis som skett. IMY konstaterade därför att Kriminalvården hade behandlat efternamnet i strid med dataskyddslagstiftningen. (Se beslut den 11 juni 2025, dnr IMY-2024-16035.)

Bedömning

Som redovisats förklarade Kriminalvården i sitt remissvar i JO:s ärende dnr 5858-2018 att det inte fanns några generella rutiner för hur identifikations-skyltar skulle utformas men att myndigheten, efter att frågan utretts närmare, skulle överväga om sådana borde införas. JO välkomnade detta i det nämnda beslutet i december 2019.

Det har nu visat sig att Kriminalvården varken har genomfört något strukturerat arbete för att utreda alternativa lösningar för identifiering av de intagna eller gjort några överväganden kring nationell styrning. Myndigheten har uppgett att det fortfarande krävs ett arbete för att ta fram nationella riktlinjer i fråga om identifikationsskyltar. Jag delar uppfattningen att det är olyckligt att detta inte har gjorts tidigare och är förvånad över att det över huvud taget inte tycks ha vidtagits några åtgärder i saken innan det här ärendet remitterades.

Det är som Kriminalvården även nu har framhållit av stor vikt att personal i häkten och anstalter kan identifiera de intagna på ett tillförlitligt och effektivt sätt. I min tillsyn har jag sett flera fall när intagna har förväxlats och vilka allvarliga konsekvenser det kan få. Ett vanligt förekommande klagomål är

exempelvis att intagnas handlingar med sekretesskyddade eller annars känsliga uppgifter lämnats till fel person (se JO 2024 s. 154, dnr 1005-2023 m.fl.). I remissvaret finns ytterligare exempel på när det är av betydelse att de intagna kan identifieras på ett säkert sätt, bl.a. vid medicinutdelning och utrymning.

Jag har alltså förståelse för att personalen kan behöva lättillgänglig information för att identifiera en intagen och inser att identifikationsskyltar med fullständiga uppgifter i anslutning till cellerna kan begränsa riskerna för att intagna förväxlas. Kriminalvården har emellertid även en skyldighet att skydda de intagnas integritet och att se till att personuppgifter behandlas med varsamhet. Frågan om identifikation innefattar således svåra intresseavvägningar och är komplex. Det gäller inte minst i dagens ansträngda läge med ett ökat antal intagna på de flesta avdelningar i häkten och anstalter, intagna som delar cell och många nyanställda i personalstyrkan.

För mig framstår det därför som att det finns ett stort behov av vägledande rutindokument för användningen och utformningen av identifikationsskyltar. Det visar också de fyra klagomålsärendena som JO handlade under hösten 2024. I dessa kom det fram att anstalten Hinseberg vid en översyn av användningen av identifikationsskyltar hade misslyckats med att hitta generella rutiner för hur skyltarna ska vara utformade. Anstalten beslutade emellertid att övergå till skyltar där det anges efternamn och intagningsnummer men inte förnamn. Jag noterar att Kriminalvården i det nu aktuella ärendet har angett att en identifikationsskylt med intagningsnummer och förnamn i normalfallet bör vara tillräckligt för att uppnå syftet med märkningen på en anstaltsavdelning. En liknande uppfattning förde myndigheten fram i det ärende hos IMY som tas upp under de rättsliga utgångspunkterna.

Även till IMY angav Kriminalvården att den avser att påbörja ett internt arbete för att ta fram skriftliga riktlinjer för användningen av identifikationsskyltar i häkten och anstalter. Jag utgår därför från att ett sådant arbete nu pågår. Myndigheten måste se till att verksamhetsställen använder metoder för identifiering av intagna som är säkra men samtidigt förenliga med reglerna om sekretess och personuppgiftsbehandling samt kravet om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

I arbetet med att ta fram nationella riktlinjer anser jag att det finns anledning för Kriminalvården att beakta vad JO tidigare har uttalat om att ett verksamhetsställe måste anpassa metoden för identifiering utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Myndigheten har uppmärksammat att användningen av identifikationsskyltar bör vara anpassad till vilken verksamhet som bedrivs; i häkte bör de användas på ett sätt och i anstalt på ett annat. Enligt min mening behöver det också göras en individanpassning, t.ex. när en intagen har ett ovanligt namn eller skyddade personuppgifter. Det finns i sammanhanget skäl att hänvisa till JO:s uttalanden i det tidigare nämnda beslutet den 25 augusti 2025 (i ärendet med dnr 7250-2024) om bl.a. att en lämplig ordning skulle

kunna vara att det i samband med att en intagen med skyddade personuppgifter skrivs in i ett häkte eller en anstalt förs en diskussion med denne om vad som ska anges på en eventuell namnskyld i anslutning till cellen.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.