



Nasjonalt ID-senter



Helsedirektoratet



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Farmasøyter fra Pakistan

Offentlig kortversjon



Nasjonalt ID-senter

Nasjonalt ID-senter (NID) er et faglig selvstendig ekspertorgan administrativt underlagt Politidirektoratet. Senteret har spisskompetanse innen identitetsfeltet, og dets hovedmål er å styrke og støtte identitetsarbeidet i politiet og utlendingsforvaltningen. Evaluering er en av Nasjonalt ID-senters fire kjerneoppgaver, med et mandat gitt i instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet. Ifølge instruksen skal NID løpende evaluere identitetsarbeidet for å identifisere og foreslå forbedringstiltak både hos andre organer og i egen organisasjon.

NID har de siste to årene i samarbeid med Utlendingsdirektoratet gjennomført halvårlege prosjekter med fokus på faglærte yrkesgrupper som søker om arbeidstillatelse i Norge. Forrige prosjekt fokuserte på faglærte kokker fra Vietnam. En rapport datert mai 2025 (u. off. jf. Offl. § 24 tredje ledd) er tilgjengelig via NIDs nettsider. Dette prosjektet har fokusert på farmasøyter fra Pakistan.

Ansvar for arbeidsinnvandringen til Norge er fordelt på flere departementer og underliggende etater som forvalter ulike deler av regelverket. Dette medfører risiko for ansvarspulverisering av viktige kontrolltiltak, og samarbeid på tvers av forvaltningen er avgjørende for å sikre både kontrolltiltak og tilrettelegging for ønsket innvandring.

For dette prosjektet har det derfor vært ønskelig å utvide prosjektgruppen til også å inkludere deltakere fra Helsedirektoratet og to ambassader, i tillegg til Utlendingsdirektoratet. Andre relevante aktører, som Skatteetaten, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Oslo Politidistrikt har blitt trukket inn som referansegruppe.

Oppfølgingstiltakene som anbefales av dette prosjektet har tatt utgangspunkt i søknader fra farmasøyter fra Pakistan og saksbehandlingen av disse hos helse- og utlendingsmyndighetene. Samtidig er mange av tiltakene også relevante for øvrige faglærtsaker fra andre land. Norge trenger utenlandsk faglært kompetanse, og det bør tilrettelegges for dette. Samtidig må vi være sikre på at identitetsarbeidet gjøres tilstrekkelig, slik at vi vet både hvem som kommer til Norge og at de som kommer, har den kompetansen Norge etterspør. Når det gjelder helsepersonell, er det essensielt at pasientsikkerheten ivaretas ved at samtlige ansatte har riktig kompetanse, for å sikre riktig behandling, men også for å ivareta tilliten til yrkesgruppen.

Prosjektrapporten (u.off. jf. Offl. § 24 tredje ledd) er utarbeidet med bidrag fra prosjektmedlemmene fra Utlendingsdirektoratet, Helsedirektoratet, ambassaden i Abu Dhabi og Nasjonalt ID-senter og er tilgjengelig på NIDs nettside. Dette er en forkortet, offentlig utgave.

Innhold

Bakgrunn og statistikk	4
Oppsummering	6
Tiltak	8
Forslag til videre prosjekter og oppfølging	8
Forslag til regelverksendringer	9
Forslag til endringer i forvaltningspraksis	9
Forslag til kompetansehevende tiltak	10
Kildeliste	11

Bakgrunn og statistikk

Det har tradisjonelt ikke vært mange asylsøkere til Norge fra Pakistan. Pakistanere reiser stort sett med gyldige visum via familiejenforening, som studenter eller for å arbeide. Utlendingsforvaltningen er imidlertid kjent med at det forekommer misbruk av disse lovlige migrasjonskanalene til Europa og Norge.

Pushfaktorene for å emigrere fra Pakistan er mange. Pakistan huser verdens femte største befolkning, med mer enn 240 millioner mennesker, og migrasjonspotensialet er stort. Landet preges av fattigdom og sikkerhetsutfordringer. 2,3 millioner mennesker lever ifølge Walk Free (2022) i slaveri, og Pakistan er landet i verden med flest barn utenfor skolen. Verdensbanken (2024) anslår at 77 % av tiåringer i pakistansk skole ikke kan lese på adekvat nivå.

Det er grunn til å utvise stor aktsomhet med hensyn til ektheten av dokumenter og den identitetsrelaterte informasjonen i søknader fra Pakistan. Korrupsjon i landet er utbredt, og det er høy risiko for misbruk av dokumentrelatert informasjon. Pakistanske dokumenter kan verifiseres via tilgjengelige kilder i Pakistan, men situasjonen i landet innebærer samtidig at det er sannsynlighet for at innholdet i dokumentene ikke er ekte. I praksis betyr dette at det er lite utbytte av verifiseringer.

Etter diskusjon med relevante fagmiljøer i Utlendingsdirektoratet (UDI) og Helsedirektoratet (Hdir) har vi valgt å se nærmere på sakene hvor farmasøyter med utdanning fra Pakistan søker om oppholdstillatelse i Norge. Bakgrunnen for dette er at Hdir har en restanse på om lag 1900 søknader fra pakistanske farmasøyter. Mange av disse sakene vil sannsynligvis ende opp i UDI når det søkes om oppholdstillatelse for å ta tilleggsutdanning eller jobbe som faglært.

Nye søknader om tilleggsutdanning					
Vedtakår	Totalt	Henlagt	Innvilget	Avslag	Andre vedtak
2016	5	0	5	0	0
2017	21	0	18	3	0
2018	60	1	55	4	0
2019	80	0	75	3	2
2020	82	0	82	0	0
2021	202	2	196	4	0
2022	183	3	173	6	1
2023	96	3	70	22	1
2024	280	4	180	94	2
2025	191	2	87	101	1
2026	18	0	3	15	0
Restanse	150	0	0	0	150
Totalt	1368	15	944	252	157

Kilde (UDI, 2026)

Ifølge statistikk fra UDI (2026) har det fra 2021 vært en klar økning i nye søknader fra pakistanske farmasøyter om oppholdstillatelse for å ta tilleggsutdanning som gjør at utdanningen kan godkjennes i Norge. Før 2021 var antallet farmasøyter som søkte om tillatelse lavt. Fram til 2024 var det ikke mange saker som ble avslått, og flertallet fikk innvilget søknaden. Selv om det i 2024 relativt sett var en høy avslagsprosent (180 saker innvilget og 94 avslått), var det flere innvilgelser enn avslag. I 2025 snudde imidlertid dette, og det ble flere avslag enn innvilgelser (101 mot 87). UDI har behandlet få nye saker i 2026 (per april); totalt 18. Dette vil øke fremover når Helsedirektoratet behandler sakene som ligger hos dem.

På grunn av høy risiko for misbruk i saker knyttet til pakistanske borgere, er det viktig å se nærmere på hvordan kontroll utføres av norske utlendingsmyndigheter. Med kontroll menes kontroll av personer (identitet) og kontroll av oppholdsgrunnlaget (farmasifaglig bakgrunn). I begge tilfeller vil en kontroll bero på dokumentasjon og informasjon fra Pakistan. Det er flere etater involvert i behandlingen av søknader om oppholdstillatelse i Norge; norske utenriksstasjoner, Helsedirektoratet og Utlendingsdirektoratet, og det er nødvendig å se nærmere på hvordan denne kontrollen utføres av de involverte etatene.

Helsedirektoratet behandler søknader om autorisasjon for helsepersonell utdannet i Norge, EU/EØS eller utenfor EU/EØS. Det avgjørende er hvor søker har utdanningen fra.

Oppsummering

Saksbehandlingen av søknader fra farmasøyter fra Pakistan er av mange årsaker krevende, og prosjektet har belyst flere utfordringer.

På overordnet nivå er det behov for en større kartlegging av hvilke behov Norge har for arbeidskraft innen helsesektoren. Dagens regelverk og praksis legger ingen føringer for hvor mange farmasøyter som kan få tillatelse i Norge, og risikoen er følgelig stor for at antall innvilgelser ikke vil treffe behovet i arbeidsmarkedet. Avgjørende vilkår for å få opphold i disse sakene, som lisens, autorisasjon og arbeidstilbud fra en norsk arbeidsgiver, står utenfor utlendingsmyndighetens kontroll og er ikke del av en politisk strategi for arbeidsinnvandring til Norge. Det er derfor tilfeldig og underlagt liten kontroll hvem som får jobb som farmasøyt i Norge i dag.

Kvaliteten på utdanningen i Pakistan varierer mellom ulike utdanningsinstitusjoner og er krevende å få god oversikt over. Det har de siste årene vært en stor økning i antall institusjoner som tilbyr farmasi-utdanning, og selv de institusjonene som anses å være de beste i Pakistan, gir ikke tilstrekkelig kompetanse som er fullverdig med norsk utdanning. En av de største manglene er formell praksis, og dette er den viktigste grunnen til at Helsedirektoratet ikke gir fullverdig anerkjennelse av en 5-årig utdanning på masternivå i Pakistan.

Prosjektet har også vist at det har liten eller ingen nytteverdi å verifisere informasjon i saker knyttet til farmasøyter fra Pakistan. Verifisering av identitet og utdanningsbakgrunn preges av stor usikkerhet fordi et høyt korrupsjonsnivå gjør det mulig å få uriktige opplysninger, både om identitet og utdanning, inn i offentlige registre. Man kan dermed ende opp i en situasjon hvor uriktige opplysninger blir verifisert

som ekte. Videre er det i praksis umulig å verifisere attester på arbeidserfaring, da det ikke finnes et formelt system eller registre for slike attester og det ikke vil være mulig å oppsøke ethvert apotek i Pakistan. I mange tilfeller vil slik oppsøkende virksomhet ikke være til hjelp, siden man ikke kan utelukke at det foregår et samarbeid om uriktig informasjon. Det er særlig viktig å være klar over at en verifisering ikke vil kunne avdekke om en person har reell kompetanse. Dette beror på at kvaliteten av utdanningen som tilbys er meget varierende.

DataFlow, som utfører verifiseringer for Hdir, har de samme utfordringene knyttet til verifisering som norske myndigheter. Det vil si at DataFlow også kan ende opp i en situasjon hvor uriktige opplysninger blir verifisert som ekte. Gjennom feltbesøk har DataFlow mulighet til å avdekke falske utdanningsinstitusjoner. Dette er ressurskrevende for utenriktjenesten å gjøre. DataFlow gjør imidlertid sine verifiseringer av både identitet og utdanning basert på dokumenter som lastes opp av søkeren (kopidokumenter). Her er utenriktjenesten bedre rustet, siden de har anledning til å kontrollere fysiske dokumenter. Ifølge DataFlow (2026) er det i de rundt 2400 verifiseringssakene selskapet har gjort for Helsedirektoratet, kun blitt funnet avvik i 1,25 % av sakene. Ambassaden i Abu Dhabi rapporterer imidlertid om svært omfattende dokumentforfalskninger i visumsøknadene fra Pakistan som de behandler. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved denne diskrepansen mellom norske myndigheters og DataFlows resultater av verifiseringer av pakistanske dokumenter. Samtidig erfarer Hdir at søkere som har blitt bedt om å verifisere dokumenter via DataFlow, ikke har respondert på Hdirs anmodninger om dette. Sånn sett kan det å be om verifisering ha hatt en preventiv effekt. At DataFlow tar betalt av søker for å foreta en verifisering kan også

ha hatt en preventiv effekt. Dette endrer uansett ikke på situasjonen med at verifiseringer har liten nytteverdi.

Særlig vanskelig er verifisering av arbeidserfaring. Ambassadene erfarer at det ofte er avvik mellom hva som står i dokumentene, hva søkerne sier i intervju og hva arbeidsgiveren sier dersom man får kontakt med arbeidsgiver. Dokumentasjonen i seg selv kan ikke verifiseres, da det ikke finnes noe register eller format for denne typen dokumentasjon.

Gjennom hele saksflyten gjøres identitets- og dokumentkontrollen av mange etater, og det er behov for tett samhandling mellom disse for å sikre etterprøvbarehet i kontrollen. Kontinuerlig kunnskapsdeling er også essensielt. Både UDI og Helsedirektoratet fatter beslutninger basert på kopi av dokumenter, mens reell personkontroll kan utføres av VFS, et privat selskap som håndterer søknader på vegne av Norge, og ambassadene når visert pass skal hentes (vedtak allerede fattet). Kontroll av fysiske dokumenter gjøres i dag kun ved ambassadene, ev. ved grensen til Norge ved innreise eller på et politikontor ved registrering og utstedelse av oppholdskort. Det er derfor behov for å styrke kompetansen til å undersøke kopidokumenter og digitale dokumenter.

Regjeringen har et uttalt ønske om å føre en ansvarlig og bærekraftig innvandring. I dette ligger det blant annet at Norge skal samarbeide tettere med resten av Europa for å bekjempe irregulær migrasjon og forhindre sekundærmigrasjon i Europa. Sammen med Europa ønsker regjeringen å gjøre migrasjons- og asylsystemet mer harmonisert og at yttergrensene får styrket kontroll (Justis- og beredskapsdepartementet, 2025). Når det gjelder arbeidsinnvandring, ønsker regjeringen å legge til rette for innvandring av personer med viktig kompetanse for å dekke behovet for arbeidskraft. Dette gjelder også for arbeidskraft fra land utenfra EØS (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2026).

Dette prosjektet har vist at det er en stor risiko for at Norge legger til rette for misbruk av lovlige migrasjonskanaler. Det foreligger lite informasjon om hva som skjer med farmasøytene som gis oppholdstillatelse i Norge etter at de har ankommet Norge. Spørsmålene er mange. Har de til hensikt å jobbe som farmasøyt? Tar de seg videre til andre land i Europa? Gitt usikkerheten knyttet til identitetsrelatert informasjon fra Pakistan er det også en risiko knyttet til at Norge gir oppholdstillatelse til personer vi ikke vet helt sikkert hvem er, eller om de har den kompetansen de hevder å ha. Det er med andre ord en risiko for at disse sakene utfordrer ønskene om ansvarlig og bærekraftig innvandring og ønskene som ligger bak rekrutteringen av arbeidskraft til Norge.

Tiltak

Forslag til videre prosjekter og oppfølging

Prosjektet har identifisert en rekke tiltak som kan imøtekomme flere av utfordringene knyttet til denne saksporteføljen. Disse er beskrevet på et overordnet nivå og står ikke i prioritert rekkefølge. De retter seg også til ulike deler av forvaltningen, og flere vil ikke være aktuelle for alle etater.

På et overordnet nivå belyser porteføljen med farmasøyter fra Pakistan behovet for å se nærmere på hva slags kompetanse Norge har behov for, inkludert innen farmasi. Per 31.05.2026 har Helsedirektoratet en restanse på 1900 søknader om autorisasjon som reseptarfarmasøyter utdannet i Pakistan. Ifølge Apotekforeningen (2026) utgjorde farmasøyter i norske apotek 4357 årsverk ved utgangen av 2025. I lys av dette er saksporteføljen fra Pakistan massiv i norsk kontekst, og antall søknader som nå ligger til behandling, utgjør rundt halvparten av antall farmasøyter i norske apotek.

Forslag til tiltak:

Norske myndigheter må vurdere behovet for farmasøyter i Norge i tråd med nasjonale planverk. Dette inkluderer å se på muligheten til å innføre kvoter. Norske myndigheter må også vurdere dette i lys av hvilke muligheter som ligger i å eventuelt styrke utdanningsmulighetene i Norge, dersom det er et behov.

Gitt en situasjon hvor kvaliteten på utdanningen ved ulike pakistanske institusjoner som tilbyr farmasi er meget varierende, er det vanskelig å vite om søkerne har reell kompetanse selv om man legger til grunn utdanningsdokumentasjonen. Prosjektet har i denne sammenhengen vurdert om det bør anbefales at norske myndigheter etablerer et tettere samarbeid med enkelte institusjoner, i likhet med enkelte andre land, som man er sikre på at holder et høyt nok nivå på undervisningen. Et slikt arbeid vil imidlertid kreve uhensiktsmessig mye ressurser, samtidig som Norge iht. Lisboakonvensjonen og Globalkonvensjonen er forpliktet til å vurdere lærested og utdanning som er akkreditert eller offentlig godkjent i utdanningslandet. Prosjektets vurdering er derfor at det mest hensiktsmessige vil være at farmasøyter fra Pakistan som er aktuelle for ansettelse i Norge, gjennomfører en kompetansetest som er utformet og styrt av norske myndigheter.

Forslag til tiltak:

Det anbefales at pakistanske farmasøyter som søker om autorisasjon hos Hdir, må gjennomføre en kompetansetest i Pakistan tilrettelagt av kompetent norsk myndighet og utenriksstjenesten.

Prosjektet har ikke hatt anledning til å se nærmere på betydningen av nettverk og tilretteleggere i Norge. Erfaringsmessig i faglærtporteføljer er disse av stor betydning, og prosjektet anbefaler at dette kartlegges mer systematisk.

Forslag til tiltak:

Vi anbefaler at det opprettes et eget prosjekt som ser nærmere på betydningen av nettverk og tilretteleggere i Norge i oppholdssaker (ev. bredere perspektiv). Dette prosjektet må samarbeide tett med UDI, Skatteetaten og politiet.

Det er lite tilgjengelig informasjon om hva som skjer med farmasøyter fra Pakistan etter at de har fått innvilget oppholdstillatelse. Fortsetter de å jobbe som farmasøyter, eventuelt hvor lenge? Forblir de i arbeidsmarkedet eller i Norge, eller reiser de videre til andre Schengenland? Blir de eventuelt utnyttet i arbeidsmarkedet?

Forslag til tiltak:

Vi anbefaler at det opprettes et eget prosjekt som kartlegger farmasøyter, eventuelt bredere lag av faglærte, etter innvilget oppholdstillatelse i Norge.

Forslag til regelverksendringer

I dag får søkere med lisens en frist på tre år og opp til tre forsøk til å gjennomføre tilleggskravene. Gjennomfører de ikke tilleggskravene på tre år, kan de søke autorisasjon på nytt og ev. få tre nye år, gitt at de ikke har brukt opp forsøkene.

Forslag til tiltak:

Det bør ikke gis gjentakende perioder for å gjennomføre tilleggskrav.

Pakistanske farmasøyter (søkere generelt) kan søke om autorisasjon fra utlandet og helt uten noen tilknytning til Norge. Nest etter Tyskland mottar Norge flest søknader om autorisasjon fra tredjeland. Denne situasjonen vil fortsette så lenge det ikke gjøres endringer i regelverket.

Forslag til tiltak:

Vi anbefaler at Hdir prioriterer søknader fra søkere som allerede er i Norge, evt. søkere som har et arbeidstilbud.

Forslag til endringer i forvaltningspraksis

Helsedirektoratet gir lisens på ulike grunnlag, og ett av grunnlagene er at søkeren har fått avslag fordi utdanningen mangler tilstrekkelig apotekpraksis, men gis lisens for å kunne gjennomføre anbefalt praksis. Etter at praksisen er godkjent av Helsedirektoratet oppnår søkeren nødvendig kyndighet, slik at utdanningen er på et godkjent faglig nivå. Lisens gis også der søkeren anses å ha godkjent faglig nivå, men ikke oppfyller tilleggskrav for å kunne få autorisasjon, og gis lisens for å gjennomføre dette. Det framgår ikke tydelig av selve lisensen om den er gitt på det ene eller det andre grunnlaget. Uansett grunnlaget for lisensen er en lisens begrenset i tid og innhold og gir kun lisensinnehaver adgang til å jobbe under veiledning. Lisensinnehaver kan derfor ikke jobbe selvstendig. Blant annet på denne bakgrunnen er det spørsmål om farmasøyt som kun har lisens, kan anses å oppfylle vilkårene for tillatelse som faglært.

Forslag til tiltak:

Vi anbefaler at UDI vurderer at søkere som kun har lisens og ikke autorisasjon, i utgangspunktet ikke oppfyller vilkårene for faglærtstillatelse. Dette tiltaket vil også omfatte de tilfellene der søkerne har fått avslag på autorisasjon med anbefalt praksis.

Forslag til kompetansehevende tiltak

I sakene hos UDI og de som lastes opp hos Helse-direktoratet og DataFlow, foreligger det bare kopier av dokumentene. Mange sikkerhetslementer er det kun mulig å vurdere når dokumentet foreligger i original, derfor konkluderer ikke NIDs dokumentgranskere på ekthet av kopier/skann av dokumenter. Det er imidlertid mulig å oppdage enkelte avvik også i kopierte dokumenter.

Forslag til tiltak:

Nasjonalt ID-senter, i samarbeid med relevante offentlige etater, som f.eks. Folkeregisteret, utarbeider en referansesamling for pakistanske ID-dokumenter med fokus på hva som kan sjekkes i en kopi. En slik oversikt deles med relevante saks-behandlere som arbeider med saker fra Pakistan.

Det finnes per i dag ikke tilgjengelige kurs i under-søkelse av kopierte/skannede dokumenter.

Forslag til tiltak:

Nasjonalt ID-senter, ev. i samarbeid med andre offentlige etater, utarbeider e-læring om undersøkelse av kopierte/skannede dokumenter generelt. Dette vil være relevant også i andre porteføljer.

Dokumentene i disse sakene lastes opp digitalt av søkeren selv hos Altinn.

Forslag til tiltak:

Det innføres kompetansehevende tiltak innenfor vurdering av digitale dokumenter.

Kildeliste

Apotekforeningen (2026). Ansatte. Tilgjengelig fra <https://www.apotek.no/tall-og-fakta/apotekstatistikk/ansatte#:~:text=Ved%20utgangen%20av%202025%20utgjorde%20farmas%C3%B8yter%204%20357,mens%20apotekteknikere%20har%20tre%C3%A5rig%20utdanning%20fra%20videreg%C3%A5ende%20skole> [Lastet ned 9. juni 2026]

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2026, 21. januar). Arbeidsinnvandring. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmarked-og-sysselsetting/innsikt/arbeidsinnvandring/id976/> [lastet ned 24. august 2026]

DataFlow (2026, 2. juli). E-post.

Justis- og beredskapsdepartementet (2025, 15. oktober). Kontrollert og bærekraftig innvandring [pressemelding]. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kontrollert-og-barekraftig-innvandring/id3122330/> [lastet ned 24. august 2026]

UDI, dvs. Utlendingsdirektoratet (2026, april). E-post. Statistikk over innvilgelse, avslag og fornyelse av søknader om tilleggsutdanning og faglærttillatelse.

Nasjonalt ID-senter

Adresse: Økernveien 11-13, 0653 Oslo, Norway

Postadresse: 2091 Vika, 0125 Oslo, Norway

Telefonnummer: +47 22 69 90 22

Organisasjonsnummer: 996 879 828

postmottak@nidsenter.no

www.nidsenter.no

September 2026