



Utlendingsdirektoratet
Norwegian Directorate
of Immigration

Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023

Rapport 6. juni 2023

Innledning

Utlendingsdirektoratet (UDI) har etter oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og i samarbeid med Politiets utlendingsenhet (PU), Landinfo, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Forsvarsdepartementet (FD) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), utarbeidet scenarier som beskriver ankomst av flyktninger fra Ukraina. I tillegg skal det utarbeides avledede scenarier over behov for blant annet mottaksplasser og bosetting. Scenariene oppdateres hver fjerde uke.

Formålet med å utarbeide scenariene er å skape et felles situasjonsbilde for alle som er involvert i håndteringen av Ukraina-krisen. De har imidlertid ikke en direkte kobling til de budsjettene etatene disponerer. Vurderingene i notatet er uttrykk for arbeidsgruppenes beste vurdering. De er ikke behandlet av ledelsen i UDI eller de andre etatene som har deltatt i arbeidet.

Det er stor usikkerhet knyttet både utviklingen av krigen i Ukraina og hvilke konsekvenser denne får med hensyn til antall flyktninger som kommer til Norge. Hensikten med scenarier er å vise mulighetsrommet for utviklingen fremover.

Scenariene er basert på offentlig tilgjengelig informasjon om krigen, situasjonen i Ukraina og situasjonen i andre europeiske land, i tillegg til utviklingen i antall som søker beskyttelse i Norge. Vurderingene i dette notatet ble gjort ut fra situasjonen og tilgjengelig informasjon 2. juni 2023.

Anslagene omfatter ukrainske borgere og andre som omfattes av kollektiv beskyttelse. Det er gjort en samlet vurdering av hvor mange som kommer uavhengig av om de er overført fra andre land med myndighetshjelp eller reist til Norge på egen hånd.

Det er ikke gjort endringer i scenariene fra forrige rapport.

Ankomster til Norge, flyktninger fra Ukraina i 2023

Lavt scenario	Mellomscenario	Høyt scenario
17 000 til 25 000	25 000 til 45 000	60 000 til 80 000

Vurdering av dagens situasjon

Det er stor sannsynlighet for at det ikke blir en løsning på konflikten i 2023. Vår vurdering er at vi i dag ligger nærmeste beskrivelsen i mellomscenarioet og at antall flyktninger fra Ukraina til Norge mest trolig vil ligge nær midtpunkt i mellomscenarioet. I mai mottok Norge 60 søknader i snitt per dag mot 63 søknader i april.

Angrep med langdistanse missiler og droner på sivil infrastruktur har være mer intense de siste ukene sammenlignet hva vi har sett tidligere i år. Foreløpig klarer Ukraina i stor grad å skyte ned missilene, men rester som faller medfører også materielle skader. Økt antall missilangrep vil trolig fortsette i tiden fremover når Ukraina setter inn en forventet offensiv.

I områder nær frontlinjen er den humanitære og sikkerhetsmessige situasjonen er fortsatt krevende med store skader på boliger, sivil infrastruktur, strøm- og vannforsyning, samt problemer med tilgang på medisiner. Situasjonen er også krevende i områder som ikke er direkte rammet av krigshandlinger på bakken. Arbeidslivet er hardt rammet, og det er mange med lav inntekt. Antall som lever under fattigdomsgrensen, har økt drastisk etter invasjonen, og det er fare for at antallet vil øke ytterligere.¹ UNHCR anslår at det er rundt 8,25 millioner

¹ World Bank: <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/overview#3> (08.05.23)

ukrainske flyktninger registrert i Europa, inkludert Russland². Antall internt fordrevne ble estimert til rundt 5,35³ millioner (siste oppdatert i januar 2023).

Det er per nå ikke tilgjengelige tall over antall nye registreringer av søknader om midlertidige beskyttelse i EU+. Tall samlet inn for de nordiske landene tilsier at Norge fortsatt mottar en forholdsvis stor andel av de som velger å søke om beskyttelse i Norden, selv om andelene har vært noe lavere de to siste ukene. Vi forventer at andelen som velger Norge, vil være forholdsvis høy også fremover.

I 2022 ble det overført 512 personer, 332 via Medevac og 180 som ble overført fra Moldova. Foreløpige anslag tilsier at antall overførte vil bli rundt 600 i 2023. Anslaget er imidlertid svært usikkert.

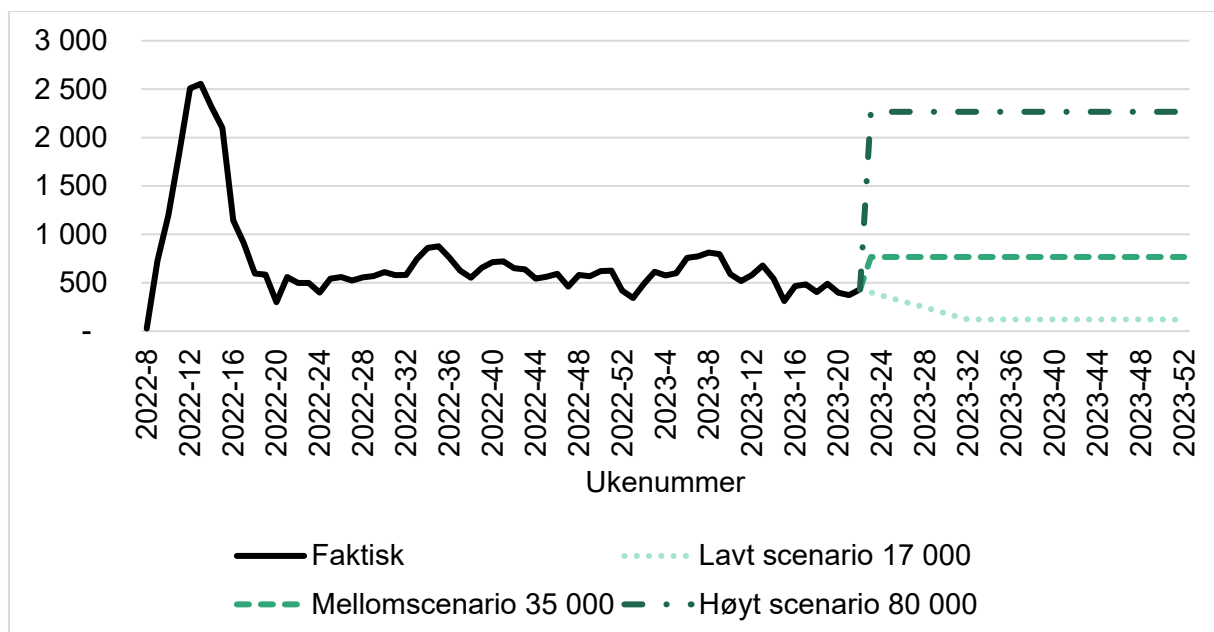
Beskrivelse av scenarioene for 2023

Under har vi beskrevet antatt utvikling de tre scenarioene representerer. Mulighetsrommet i hvert av de tre scenarioene dekker det vi antar vil være sannsynlig antall flyktninger, gitt at vi får en utvikling som beskrevet i scenarioene.

I utviklingen av scenarioene har vi vektlagt følgende faktorer:

- Situasjonen i Ukraina: den humanitære situasjonen, hvordan krigen utvikler seg og muligheter for å reise ut av Ukraina
- Situasjonen i andre europeiske land: muligheter for arbeid, bolig, sosial stønad og skolegang
- Andelen av flyktningene som velger å reise til Norge

Figur 1: Ukentlig fordeling av registrerte søknader i de tre scenarioene



Lavt scenario

I dette scenarioet blir det en stabilisering eller forbedring av situasjonen i Ukraina om kort tid. Ukraina mottar store summer for å bygge opp landet, energi- og vannforsyning fungerer og levekårene blir bedre.

² UNCHR: [Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/situations/ukraine/), 02.06.23

³ IOM: [Ukraine | DTM \(iom.int\)](https://www.iom.int/ukraine-dtm) 02.06.23

Vi antar at det fortsatt vil være en del mennesker som forlater Ukraina i 2023, men antallet synker raskt. Økende antall personer reiser hjem til Ukraina og presset på nabolandene blir mindre. Selv om det er færre som flykter ut av Ukraina og mange forblir i nabolandene, vil det fortsatt være en del som ønsker reise til Norge, blant annet familiemedlemmer som ønsker å gjenforenes i Norge.

Nivået på antall nye flyktninger som kommer til Norge vil være vesentlig lavere i siste del av 2023 enn det nivået vi har nå. I dette scenarioet vil også en del av dem som har kommet til Norge, reise hjem til Ukraina.

Slik situasjonen er i dag regner vi dette scenarioet som mindre sannsynlig.

Mellomscenario

I dette scenarioet fortsetter krigshandlingene i øst og sør i 2023. I tillegg blir det angrep med missiler og droner i resten av Ukraina som skaper en usikker situasjon og vanskelige leveforhold også i de delene av landet som ikke er direkte rammet av krigshandlinger på bakken. Gjenoppbyggingen i Ukraina er utfordrende på grunn av stadig nye angrep på infrastruktur.

Den økonomiske og humanitære situasjonen i Ukraina forblir utfordrende med ustabil forsyning av strøm og vann. I tillegg blir tilgang på boliger vanskelig, spesielt for de internt fordrevne. Mange mangler arbeidsinntekt, og det er lite bistand til de som ikke har arbeid. I tillegg vil levekostnadene øke og flere vil komme under fattigdomsgrensen.

Ettersom krigen fortsetter utover høsten 2023 vil utsiktene til en ny vanskelig vinter medføre en økning i antall personer som forlater Ukraina. Det vil også være flere som ønsker å etablere seg mer permanent utenfor Ukraina og søker seg videre til andre europeiske land enn nabolandene til Ukraina.

Norge håndterer bosetting og tilrettelegger bedre enn mange andre europeiske land, og andelen som velger å reise til Norge vil være høy.

Vi anser dette scenarioet som det mest sannsynlige gitt dagens situasjon.

Høyt scenario

I dette scenarioet blir det opptrapping av krigen samtidig som Russland gjør fremrykninger. Den økonomiske og humanitære situasjonen blir svært vanskelig for store deler av den ukrainske befolkningen. Mangel på inntekt, mat, bosted, energi, vann og medisiner fører til en økning i antall personer som flykter fra Ukraina. I dette scenarioet ligger også mulige hendelser som en kjernefysisk ulykke.

Landene som grenser til Ukraina, klarer ikke å håndtere antall flyktninger som kommer og det blir nødvendig med mekanismer som fordeler flyktningene til andre land. Samtidig har mange andre europeiske land også store problemer med å håndtere alle som kommer.

Norge tar imot en tilsvarende eller høyere andel av de som flykter, enn i dag.

Slik situasjonen er i dag regner vi dette scenarioet som mulig, men mindre sannsynlig enn mellomscenarioet og det lave scenarioet.

Enslige mindreårige

Av de som har registrert en søknad om beskyttelse fra Ukraina januar til og med mai 2023, er det 1,5 prosent som er registrert som enslige mindreårige. Andelen er litt lavere sammenlignet med de første månedene, men høyere enn det var høsten 2022. Vi forventer at andelen enslige mindreårige fortsatt vil være lav, men det er en usikkerhet knyttet til en mulig økning i gutter som nærmer seg vernepliktig alder.

Avledete scenarier - mottak og bosetting

For å kunne planlegge behov for antall mottaksplasser er det utarbeidet en modell for å beregne mottaksbelegg for hvert av scenarioene beskrevet over. Belegget blir beregnet ut fra scenarioene om ankomster og IMDis scenarioer for bosettingskapasitet. Det er videre gjort antakelser knyttet til andel av søkere som trenger mottaksplass og tid fra ankomst til bosetting. Erfaringstall benyttes der vi har disse.

Vi antar at andelen som trenger mottaksplass vil øke når antall søkere øker. De siste månedene har vi sett at en svakt økende andel bor i mottak og har dermed også økt andelen i lavt scenario og mellomscenarioet i henhold til dette. I lavt scenario antar vi nå at 80 prosent har behov for mottaksplass, i mellomscenarioet antar vi 84 prosent og i høyt scenario 90 prosent.

Det er lagt til grunn at UDI klarer å behandle søknadene løpende som følge av automatisering selv det om det kommer et stort antall flyktninger. Tiden fra søknad til vedtak er derfor antatt å være lik i alle scenarioene og er satt til to uker, basert på erfaringstall.

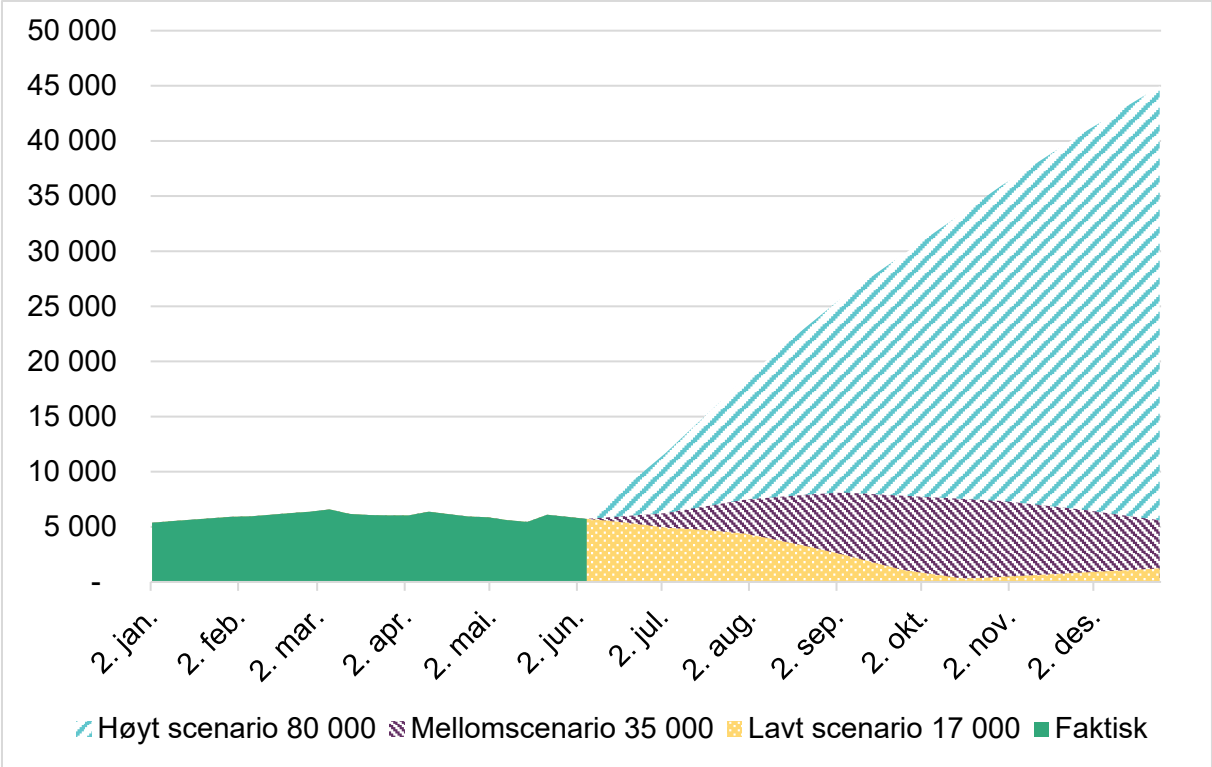
Det er gjort et anslag på antall som vil bli bosatt fra privat adresse. Andelen er vurdert til å være på rundt 20 prosent i lavt scenario, 15 prosent i mellomscenarioet og 10 prosent i høyt scenario. Tiden fra vedtak til bosetting er satt til ti uker for personer i mottak, og til åtte uker for privatboende. Disse tallene er basert på erfaringstall fra de som er bosatt de siste seks månedene.

Belegg i mottak, flyktninger fra Ukraina 2023

Tabellen under viser prognose for gjennomsnittlig belegg resten av året, ikke totalt for hele året.

Belegg	Lavt scenario 17 000	Mellomscenario 35 000	Høyt scenario 80 000
Gjennomsnittlig belegg i mottak	2 347	7 048	27 498
Maks belegg i mottak	6 581	8 111	44 975
Gjennomsnitt privatboende	2 967	4 180	6 230

Figur 2: Behov for mottaksplasser, flyktninger fra Ukraina



Vedlegg

1. Oversikt over scenarioene
2. Aldersfordeling i scenarioene
3. Statistikk

Vedlegg 1

Matrisen under beskriver hvordan vi har vurdert mulige utfall av faktorene i de ulike scenarioene for 2023.

Faktorer	Lavt scenario 17 000 – 25 000	Mellomscenario 25 000 – 45 000	Høyt scenario 60 000 – 80 000
Situasjonen i Ukraina	<p>Stabilisering eller forbedring av situasjonen i løpet av kort tid.</p> <p>Ukraina mottar store summer for å bygge opp landet, og levekårene i landet forbedres ganske raskt. Strøm og vannforsyninger fungerer.</p>	<p>Krigshandlinger i øst og sør fortsetter og Russland gjennomfører missil- og droneangrep som ødelegger infrastruktur i hele landet.</p> <p>Den økonomiske og humanitære situasjonen i Ukraina blir ytterligere forverret.</p> <p>Utfordrende for mange å skaffe tilstrekkelig inntekter og flere kommer under fattigdomsgrensen.</p> <p>Gjenoppbyggingen i Ukraina er vanskelig.</p>	<p>Russland gjør større fremrykninger.</p> <p>Den økonomiske og humanitære situasjonen blir svært vanskelig for store deler av den ukrainske befolkningen.</p> <p>Befolkningen blir krigstrøtt og minster troen på en fremtid i Ukraina.</p> <p>Et stort antall mennesker kan komme til å forlate Ukraina på kort tid.</p> <p>I dette scenarioet ligger også mulige hendelser som en kjernefysisk ulykke.</p>
Situasjonen andre europeiske land	<p>Det vil fortsatt være en del som forlater Ukraina, men antallet går raskt nedover.</p> <p>Mange reiser etter hvert hjem til Ukraina og presset på nabolandene blir mye mindre.</p>	<p>Det kommer stadig nye flyktninger fra Ukraina i 2023.</p> <p>Reduserte sosiale tjenester og støtte i andre europeiskeland fører til at mange ønsker å reise videre for å finne en bedre og mer permanent tilværelse.</p>	<p>Nabolandene klarer ikke å håndtere antallet flyktninger som kommer og vil trenge bistand fra andre europeiske land. Det kan bli nødvendig med overføringsmekanismer til andre land.</p> <p>Mange europeiske land har også store problemer med å håndtere til alle som kommer.</p>
Andel som velger å reise til Norge	<p>Norge blir i mindre grad sett på som et foretrukket land.</p> <p>Det vil trolig være familiemedlemmer som ønsker å gjenforenes i Norge.</p>	<p>Norge håndterer bosetting og tilrettelegger bedre enn mange europeiske land, og Norge blir et foretrukket land.</p> <p>Andelen som velger å reise til Norge er høy.</p>	<p>Norge tar imot en tilsvarende eller høyere andel av de som flykter enn i dag.</p>

Vedlegg 2

Aldersfordeling på søkerne i scenarioene

Basert på søknadene fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om midlertidig kollektiv beskyttelse (utl. § 34) de siste seks måneder antar vi følgende aldersfordeling på søkerne i scenarioene:

Alder, enslige mindreårige og andel kvinner og menn	Lavt scenario	Mellom-scenario	Høyt scenario
Barnehagealder 0–5 år	1 220	2 513	5 743
Barneskolealder 6–12 år	1 926	3 966	9 064
Ungdomsskolealder 13–15 år	882	1 817	4 153
Videregående skolealder 16–18 år	1 172	2 413	5 515
Enslige mindreårige totalt	249	513	1 172
Enslige mindreårige under 15 år	62	127	290
Andel kvinner av voksne	58 %	58 %	58 %
Andel menn av voksne	42 %	42 %	42 %

Vedlegg 3

Statistikk per 4. juni 2023

Tallene under beskriver antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse inkludert søknader om asyl (utl. § 28 1) og tredjelandsborgere med søknad om midlertidig kollektiv beskyttelse (utl. § 34) etter 24. februar 2022. Det er gjort en revidering av tallene for 2022 slik at det bare telles en søknad per person. I tallene for 2023 kan det forekomme at en person har flere søknader.

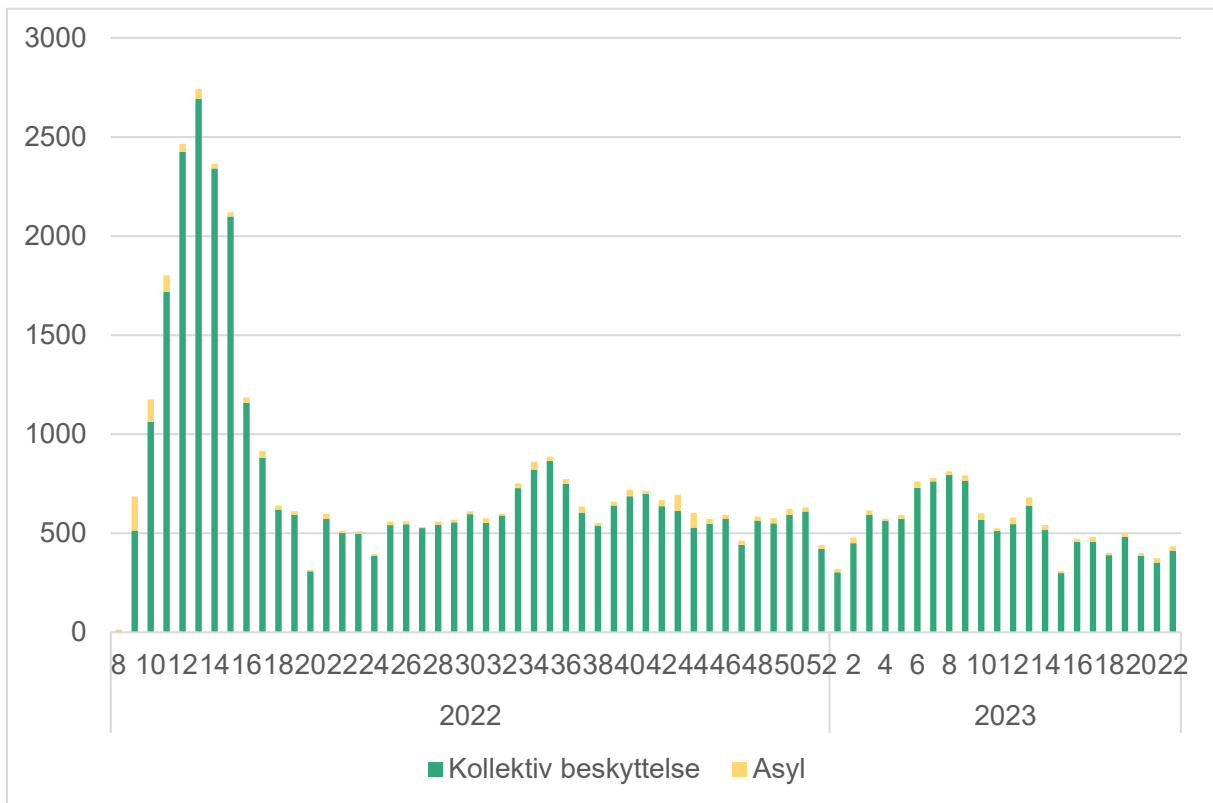
Tabell 1. Antall søknader fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter (utl.) § 34, per 4. juni 2023

2022	Antall
Totalt	35 924
- av disse er overførte inkludert Medevac	512
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	363

2023	Antall
Totalt	12 037
- av disse er overførte inkludert Medevac	223
- av disse har et annet statsborgerskap enn ukrainsk	65

Kilde: UDI

Figur 1. Antall søknader per uke fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter utl. § 34 per uke 22 i 2023



Kilde: UDI

Tabell 2. Antall søknader etter kjønn og alder fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter utl. § 34, per 4. juni 2023

Kjønn og alder	2022	2023
Enslige mindreårige u/15 år	199	40
Enslige mindreårige o/15 år	336	138
Barn i familie	10 746	3 220
Kvinner	16 820	4 856
Menn	7 823	3 783
Totalt	35 924	12 037

Kilde: UDI

Tabell 3. Antall søknader etter kjønn og alder fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter utl. § 34, per 4. juni 2023

Kjønn og alder	Menn 2022	Kvinner 2022	Antall 2022	Menn 2023	Kvinner 2023	Antall 2023
0-5 år	1 572	1 593	3 165	508	459	967
6-15 år	3 622	3 257	6 879	1 045	928	1 973
16-19 år	955	1 176	2 131	448	356	804
20-29 år	1 607	3 139	4 746	778	905	1 683
30-39 år	2 303	4 816	7 119	1 187	1 370	2 557
40-49 år	1 673	3 584	5 257	899	1 088	1 987
50-59 år	712	2 026	2 738	393	618	1 011
60-69 år	932	1 745	2 677	309	458	767
70 år og eldre	319	893	1 212	84	204	288
Totalt	13 695	22 229	35 924	5 651	6 386	12 037

Kilde: UDI

Tabell 4. Antall ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse som enslige mindreårige⁴ etter kjønn og etter alder per 4. juni 2023

Alder	Gutter 2022	Jenter 2022	Antall 2022	Gutter 2023	Jenter 2023	Antall 2023
0-5 år	10	5	15	0	2	2
6-10 år	22	31	53	6	7	13
11-14 år	56	74	30	14	11	25
15-17 år	189	148	337	108	30	138
Totalt	277	258	535	128	50	178

Kilde: UDI

⁴ Inkluderer barn som kommer i følge med voksne, men hvor den voksne ikke har foreldreansvar for barnet.