



### 3

## Osaavan työvoiman houkuttelu – tilannekatsaus

HEL 2018-010057 T 01 00 02 00

### Päätösehdotus

Kaupunginhallituksen elinkeinojaosto merkitsee tiedoksi tilannekatsauksen osaavan kansainvälisen työvoiman houkutteluun ja asettautumiseen liittyvistä merkittävimmistä toimenpiteistä Helsingissä sekä suosittaa seuraavaa:

-Kaupunki käynnistää yhteistyössä yritysten ja keskeisimpien sidosryhmien kanssa Helsingin kansainvälisen osaajatoiminnan tiekartan laatimisen. Tiekarttatyön tavoitteena on määrittää kaupungin kansainvälisten osaajien houkuttelua ja alueelle sitouttamista koskeva pidemmän aikavälin tahtotila sekä täsmentää toiminnan keskeiset tavoitteet ja niiden mittarit, pääkohderyhmät ja vastuutahot.

### Esittelijän perustelut

Kansainvälisten osaajien houkuttelun lähtökohdat: Suomi tarvitsee edelleen osaajia ulkomailta

Suomeen ja Helsinkiin suuntautuva työperusteinen maahanmuutto oli alkuvuoteen 2020 asti (ts. koronaviruksen Suomeen leviämiseen asti) selvästi aiempia vuosia vilkkaampaa. Vuonna 2019 työperusteisia ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin koko maassa yhteensä noin 9 500, mikä oli lähes 20 prosenttia edellisvuotta enemmän. Luvista yli puolet (5400) myönnettiin suorittavan työn perusteella ja lähes 1900 erityisiantuntijatyön perusteella. Kasvua erityisiantuntijan lupakategoriasa oli edellisvuodesta yli 30 prosenttia. Yrittäjän ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin vuoden aikana yhteensä 128 ja startup-yrittäjän oleskelulupia 54 kappaletta.

Vaikka työperusteinen maahanmuutto Suomeen ja Helsinkiin onkin viime vuosina selvästi vilkastunut, on sen kokonaisvolyymi edelleen pieni ja kasvuvauhti riittämätön yritysten työvoiman saantiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Helmikuussa 2020 julkaistusta pk-yritysbarometrista käy ilmi, että lähes 60 prosenttia pääkaupunkiseudun pienistä ja keskisuurista yrityksistä kokee osaavan työvoiman saatavuuden rajoittavan ainakin jossain määrin yrityksen kasvua. Haasteellisin tilanne on alkuvuoden tietojen mukaan terveydenhuolto-, sosi-aali- ja kasvatusaloilla, mutta työvoiman saatavuusongelmat rajoittavat merkittävästi myös kasvualojen, kuten data-analytiikan ja ohjelmistoa-  
lan, kehitystä. ICT-alan etuja valvova toimialajärjestö FiCom arvioi viime vuoden lopulla, että pelkästään ohjelmistotalouden osaajavaje lähente-



17.8.2020

lee nykyisellään noin 5000–6000 työntekijää vuosittain. Viidessä vuodessa osaajavaje koko toimialalla voi kasvaa jopa 40 000 työntekijään työvoiman kysynnän ja tarjonnan välisestä heikosta kohtaannosta johtuen.

Jotta osaavan työvoiman saatavuus ja työmarkkinoiden toimivuus voitaisiin jatkossakin normaalioloissa turvata, tulee ulkomaisen työvoiman määrää Suomessa ja pääkaupunkiseudulla kasvattaa. Helmikuussa Suomeen levinnyt koronapandemia ei ole olennaisesti muuttanut tilannekuvaa tältä osin. Vaikka pandemia ja sen liikkeelle laittama talouden taantuma ovatkin hetkellisesti vähentäneet työvoimapulaa keskimäärin, on pula yritysten tarpeita vastaavasta osaavasta työvoimasta yhä monilla aloilla joko yhtä laajaa tai laajempaa kuin alkuvuonna. Talouden ja yritystoiminnan toipumisen kannalta onkin jatkossa entistä tärkeämpää, että panostuksia työvoiman saatavuuden ja osaamisen kehittämiseksi jatketaan ja kestävästä väestökehitystä edistetään pitkäjänteisesti uuden kasvun ja toimeliaisuuden tukemiseksi.

#### Kansainvälisten osaajien houkuttelua edistävät toimenpiteet

Helsingin kaupunki on käynnistänyt kaupunkistrategian (2017–2021) ja siitä johdettujen elinkeinopolitiikan painopisteiden 2018–2021 mukaisesti joukon toimenpiteitä, joilla se pyrkii houkuttelemaan osaavaa työvoimaa sekä helpottamaan alueelle saapuvien kansainvälisten osaajien yhteiskuntaan ja työmarkkinoille kiinnittymistä. Lisäksi kaupunki on joko mukana tai tukena lukuisissa verkostoyhteistyönä toteutettavissa hankkeissa, joilla edesautetaan muun muassa kansainvälisen osaamisen tehokkaampaa tunnistamista ja hyödyntämistä työmarkkinoilla. Toimenpiteistä keskeisimmät on kuvattu lyhyesti alla.

##### (i) CaaS – World's first City as a Service -kampanjapilotti

Helsingin operatiivisesta kaupunkimarkkinoinnista vastaava Helsinki Marketing ja joukko ICT- ja teknologia-alan yrityksiä ovat käynnistäneet yhteistyön kaupungin kansainvälisen maineen vahvistamiseksi ja yritysten kansainvälisten rekrytointien tukemiseksi. Ensimmäisenä yhteistyöpilottina toteutettiin syksyn 2019 aikana CaaS – World's first City as a Service -markkinointikampanja. Kampanjan konseptina oli nimensä mukaisesti kaupunki palveluna. Kansainvälisiä teknologia-alan asiantuntijoita kutsuttiin testikäyttäjiksi kaupunkiin, jossa kaikki toimii ja elämä on laadukasta ja hyvin järjestettyä. Kampanja herätti laajaa kiinnostusta, ja hakemuksia vastaanotettiin määräaikaan mennessä lähes 6500 (joista tähän mennessä yksi on johtanut rekrytointiin). Kampanjan yhteenlaskettu media-arvo oli 950 000€.

Uuden kampanjasisällön tuottamista jatketaan syksyllä 2020 tai välittömästi koronatilanteen niin salliessa.



(ii) MyHelsinki.fi -sivusto osaajamarkkinoinnin kanavana

Kansainvälisten osaajien houkuttelun onnistumisessa Helsingin kansainvälisen maineen rakentumisella ja sitä tukevalla markkinointiviestinnällä on tärkeä rooli. Kesästä 2017 alkaen kaupungin digitaalisen kv-markkinointiviestinnän pääkanavana on toiminut MyHelsinki.fi-sivusto. MyHelsinki.fi on Helsinki Marketingin ylläpitämä englanninkielinen palvelusivusto, johon on koottu kansainvälisiä osaajia kiinnostavia työtä, opiskelua ja helsinkiläistä elämäntapaa koskevia sisältöjä. Sivustolle sisältyvään work & study -osioon rakennettiin vuoden 2019 alussa kaksi uutta kansainvälisten osaajien ja perheiden houkuttelua tukevaa sisältökokonaisuutta. Sisältökokonaisuuksissa kerrotaan Helsingissä työskentelystä ja asumisesta sekä kaupunkiin integroitumisesta.

MyHelsinki.fi -sivusto on osa Helsingin kaupunkimarkkinoinnin laajempaa uudistusta, jonka tavoitteena on lisätä Helsingin kansainvälistä tunnettuutta ja vetovoimaa sekä parantaa kaupungin palvelu- ja elämystarjonnan löydettävyyttä.

(iii) Startup-tiimien houkuttelu

Helsinki haluaa strategiansa mukaisesti toimia alustana innovaatioille ja uudelle kasvavalle liiketoiminnalle, joiden syntymistä se pyrkii edesauttamaan muun muassa kansainvälisiä startup-yrityksiä ja niissä toimivia avainhenkilöitä alueelle houkuttelemalla. Päävastuu startupeihin kohdistuvista houkuttelutoimista on kaupungin yksiköistä NewCo Helsingillä.

NewCo Helsinki tiivisti vuonna 2019 yhteistyötään Pietarin Helsinki-keskuksen kanssa venäläisten startup-yritysten ja -tiimien Helsinkiin houkuttelemiseksi. Helsinki-keskus toimii tukikohtana 2–3 kertaa vuodessa järjestettävälle yhteistyövierailuille, joiden aikana haastatellaan ja mentoroidaan yhteensä noin 30:tä Helsingistä sijoituspaikkana kiinnostunutta venäläistä yritystiimiä. Osana Helsinki-keskuksen kanssa tehtävää yhteistyötä järjestetään vuoden aikana lisäksi sarja valmennus- ja verkostoitumistapahtumia Helsingissä, Pietarissa ja/tai Moskovassa. Vuosina 2019–2020 venäläisille startupeille järjestettiin myös kaksi kiihdytysohjelmaa, joiden tuloksena on tähän mennessä syntynyt ainakin kaksi uutta yritystä.

Kansainvälisten osaajien asettautumista edistävät toimenpiteet

Sujuvilla työvoiman maahantulo- ja asettautumispalveluilla on keskeinen rooli Helsingin vetovoimaisuuden lisäämisessä ja yritysten tarvitsemien ulkomaisten asiantuntijoiden ja ammattiosaajien alueelle saamisessa ja sitouttamisessa. Asettautumisprosessin helppous ja enna-



17.8.2020

koitavuus ovat kilpailutekijöitä myös ulkomaisten yritysten ja investointien houkuttelussa.

(iv) International House Helsinki

Helsinkiin saapuvien kansainvälisten osaajien ja perheiden asettautumista tukeva palveluntarjonta on ollut vuodesta 2017 alkaen keskitettyinä International House Helsinkiin. International House Helsinki (lyh. IHH) tarjoaa valtaosan maahanmuuttajien tarvitsemista alkuvaiheen neuvonta- ja viranomaispalveluista saman katon alta. Lisäksi se palvelee yrityksiä ja työnantajia ulkomaiseen työvoimaan ja sen rekrytointiin liittyvissä kysymyksissä.

IHH-palvelu muutti huhtikuussa 2019 uusiin toimitiloihin Helsingin Sörnäisiin, jolloin myös IHH:n palveluvalikoimaa ja kohderyhmää laajennettiin. Palvelussa asioi ennen koronapandemian alkua keskimäärin 7000-9000 henkilöasiakasta ja 20–30 työnantajaa kuukaudessa. Syyskaudella 2020 IHH-toiminnan kehittämistä tullaan jatkamaan uusia neuvontapalveluita pilotoimalla sekä toiminnan strategista ohjausta kehittämällä. IHH:n palveluvalikoimaan integroidaan syksyn alussa myös uusi, kansainvälisten osaajien puolisoille suunnattu palvelukokonaisuus (puoliso-ohjelma).

(v) Puoliso-ohjelma

Toukokuussa uutena palveluna käynnistynyt puoliso-ohjelma (Helsinki Spouse Program) pyrkii edistämään Helsinkiin hiljattain muuttaneiden kansainvälisten osaajien puolisoitten ja heidän perheidensä kotoutumista ja alueella viihtymistä. Ohjelma tarjoaa puolisoille ja heidän perheenjäsenilleen tukea uuteen kotikaupunkiin asettautumisessa sekä konkreettista apua ja sparrausta (erityisesti ensimmäisen) työ- tai opiskelupaikan löytämisessä.

Ohjelma pilotoidaan vuosien 2020–2021 aikana, jonka jälkeen toiminnan vaikuttavuus ja jatkoedellykset arvioidaan. Ohjelmaa koordinoi Helsingin kaupunki ja sen toteutukseen osallistuvat Uudenmaan TE-toimisto, Espoon ja Vantaan kaupungit, Metropolia Ammattikorkeakoulun SIMHE-palvelu sekä alueella toimivat, kansainvälisiä rekrytointeja tekevät yritykset.

(vi) Englanninkielisten palveluiden kehittämisohjelma

Kansainvälisten osaajien houkuttelussa ja alueelle sitouttamisessa myös palveluiden saavutettavuudella ja niistä tehokkaasti viestimisellä on todennetusti suuri merkitys. Kaupunginkanslian elinkeino-osasto yhteistyössä toimialojen kanssa käynnistivät keväällä 2019 valmistelutyön Helsingin englanninkielisten palveluiden kehittämisohjelman laatimi-



17.8.2020

seksi. Lokakuussa 2019 julkistetussa ohjelmassa esitetään yli 20 toimenpidesuosittelusta, joilla parannetaan Helsingissä asuvien ja englannin kieltä arjessaan käyttävien kansainvälisten osaajien tiedonsaantia sekä helpotetaan kaupungin palveluissa asioimista.

Kehittämisohjelman toimenpano käynnistyi maaliskuussa 2020 ja jatkuu kaikilla toimialoilla vuoden 2021 loppuun.

#### Kansainvälisten osaajien työmarkkinoille siirtymistä edistävät toimenpiteet

Osaajien maahanmuutosta Suomelle ja Helsingille koitua taloudellinen hyöty riippuu pitkälti siitä kuinka hyvin muuttajat ja heidän jälkeläisensä työllistyvät. Hyöty voi olla merkittävä, mikäli Suomeen muutetaan nuorina aikuisina ja muuttajien jälkeläiset työllistyvät kantaväestön tavoin. Kaupunki pyrkii tehostamaan Helsingissä asuvien kansainvälisten osaajien yrittäjyyteen, työhön ja koulutukseen ohjautumista muun muassa seuraavin keinoin:

##### (vii) Stadin osaamiskeskus

Kesäkuussa 2016 toimintansa aloittanut Stadin osaamiskeskus tarjoaa koulutus-, työllistymis- ja kuntoutuspalveluita koulutetuille, aikuisille maahanmuuttajille. Osaamiskeskuksessa asiakkaan ammatillinen osaaminen, koulutus ja kielitaito kartoitetaan, ja hänet ohjataan tarkoituksenmukaiselle koulutuspolulle, työelämävalmennukseen tai suoraan työhön. Osaamiskeskuksen toimintaa koordinoi kaupungin opetusvirasto yhteistyössä Stadin ammatti- ja aikuisopiston, elinkeino-osaston, sosiaali- ja terveystieteiden sekä Uudenmaan TE-toimiston kanssa.

Osaamiskeskuksessa asioi vuoden 2019 aikana lähes 900 asiakasta, joista noin 750 osallistui koulutuksiin ja 150 työelämävalmennuksiin. Asiakkuuden vuoden aikana päättäneistä henkilöistä lähes 15 prosenttia työllistyi ja 40 prosenttia jatkoi koulutukseen.

##### (viii) NewCo Helsingin palvelut maahanmuuttajayrittäjille

NewCo Helsinki palvelee Helsinkiin muuttavia kansainvälisiä osaajia yrityksen perustamiseen, kehittämiseen ja kasvuun liittyvissä kysymyksissä. Osana NewCo:n peruspalvelua asiakkaille tarjotaan maksuttomia yritysinfoja englanniksi, venäjäksi, viroksi ja arabiksi sekä yritysneuvontaa noin kahdeksalla eri kielellä. Tarjolla on lisäksi laaja kirjo erilaisia verkostoitumista edistäviä tapahtumia sekä koulutustilaisuuksia esimerkiksi myynti-, markkinointi- ja lakiasioista. Kasvuhakuisille yrittäjille NewCo tarjoaa myös räätälöityjä kasvuvalmennus- ja ohjauspalveluita sekä co-working työtiloja.



17.8.2020

Vuoden 2019 aikana NewCo:n vieraskieliset asiakkaat perustivat Helsinkiin yhteensä 280 uutta yritystä. Vielä tämän vuoden alkupuolella yrityksiä perustettiin likimain aiemman vuoden tahtiin, mutta maaliskuuhuhtikuun jälkeen perustettujen yritysten määrä on pudonnut poikkeusoloista johtuen noin puoleen normaalista. Myös toiminnan painopiste on siirtynyt väliaikaisesti perustamis- ja kasvuneuvonnasta kriisitukeen ja yksinyrittäjien etuuskäsittelyyn. Yritysneuvonnan kysyntä on 05/2020 jälkeen osoittanut uudelleen piristymisen merkkejä.

(ix) International Talent -ohjelmat kansainvälisille tutkinto-opiskelijoille

Jo ennen koronapandemian puhkeamista ja sitä seurannutta talousnäkymien merkittävää heikkenemistä pääkaupunkiseudun korkeakoulussa opiskelevien kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden työllistyminen paikallisille työmarkkinoille oli tilastojen valossa selvästi suomalaisopiskelijoita vaikeampaa. Ero ulkomaalais- ja suomalaistaustaisten opiskelijoiden valmistumisen jälkeisessä työllisyysasteessa oli vuonna 2017 yli 40 prosenttiyksikköä (vuoden kuluttua valmistumisesta). Vaikeudet työllistyä heikentävät koulutusinvestoinnin vaikuttavuutta ja heijastuvat muun muassa korkeahkona valmistumisen jälkeisenä maastamuuttoprosenttina.

Kaupunki tekee tiivistä yhteistyötä alueen korkeakoulujen kanssa englanninkielisissä tutkinto-ohjelmissa opiskelevien kansainvälisten opiskelijoiden ammatillisten valmiuksien ja työurien kehittämiseksi. Kevästä 2019 alkaen käynnissä on ollut seudullinen Kansainväliset osaajat yritysten kasvun vauhdittajina -kehittämishanke (2019–21), jonka yhtenä tavoitteena on luoda kolmeen alueen yliopistoon – Helsingin yliopistoon, Aalto-yliopistoon ja Hankeniin – ns. International Talent (IT) -toimintamalli. Toimintamallissa yritys yhteistyö on integroitu osaksi kansainvälisen tutkinto-opiskelijan opintopolkua heti opintojen käynnistymisestä lähtien. Toimintamallin ansiosta opiskelijan kiinnittyminen suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään alkaa jo opintouran alkumetreiltä, mikä tukee opiskelijan työurakehitystä ja vastaavasti vähentää valmistumisen jälkeisen maastamuuton todennäköisyyttä.

Toimintamalli pilotoidaan vuosien 2020–21 aikana, ja se on tarkoitus vakiinnuttaa hankekauden päätyttyä pysyväksi osaksi yhteistyöyliopistojen englanninkielisiä tutkinto-ohjelmia.

(x) Kaupunki kansainvälisten osaajien työnantajana ja osaamisen kehittäjänä

Helsingillä on Suomen suurimpana työnantajana myös itsellä tärkeä rooli kansainvälisten osaajien työllistäjänä ja urapolkujen kehittäjänä. Kaupunki voi omalla työnantajapolitiikallaan lisätä kansainvälisen työvoiman kysyntää ja käyttöastetta alueella sekä aktiivisesti edesauttaa osaamista vastaaviin työtehtäviin ohjautumista.



17.8.2020

Koska kaupungilla on työnantajana myös pulaa osaavasta työvoimasta useilla eri toimialoilla, on sen lähivuosina panostettava entistä voimakkaammin erityisesti osaamisen tunnistamista ja täydentämistä edistävien käytänteiden kehittämiseen. Kaupunki on ollut vuodesta 2018 alkaen mukana Metropolia Ammattikorkeakoulun johtamassa Osaaminen käyttöön Suomessa -hankkeessa (2018–2020), jonka tavoitteena on luoda pääkaupunkiseudulle korkeakoulutettujen maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista ja hyödyntämistä edistävä palvelumalli ("korkeakoulutettujen osaamiskeskus"). Hanke päättyy vuoden 2020 aikana, jonka jälkeen palvelumallin kehittämistä ja pilotoimista jatketaan osana Helsingin työllisyyden kuntakokeilua.

Valtiorahallinnon toimenpiteet kansainvälisten osaajien houkuttelun ja työmarkkinoille siirtymisen edistämiseksi

Valtiorahallinnon kv-osaajatoimintaa ja siihen liittyvää yhteistyötä kuntien kanssa ohjaa hallituksen Talent Boost -toimenpideohjelma. Päävastuu ohjelman toimeenpanosta valtiorahallinnossa on ollut vuodesta 2018 alkaen Business Finlandilla.

Business Finland on lanseerannut vuosien 2018–2019 aikana kaksi uutta kv-osaajille ja heitä rekrytoiville yrityksille suunnattua tuotetta: startup-yrittäjän oleskeluvan sekä Talent Explorer -avustuksen. Startup-yrittäjän oleskelulupa on keväällä 2018 käyttöön otettu uusi lupatyyppi, joka voidaan myöntää EU- ja ETA-alueen ulkopuolisille startup-perustajille, jotka aikovat perustaa yrityksen Suomeen. Startup-yrittäjän oleskelulupia myönnettiin ensimmäisenä hakuvuonna vain 18 mutta seuraavana vuonna jo 54. Talent Explorer -avustusta on myönnetty tähän mennessä yli 50 yritykselle. Rahoitus on tarkoitettu pk- ja midcap-yrityksille ensimmäisen kansainvälisen osaajan palkkaamiseen. Sen enimmäismäärä on 20 000€.

Talent Boost -toimenpideohjelman kautta myönnetään vuosittain rahoitusta myös kunnille ohjelman tavoitteita tukevien kehittämishankkeiden toteuttamiseen. Helsingille myönnetty tukiosuus vuosina 2019-2021 on yhteensä 1,7 miljoonaa.

Kansainvälisten osaajien houkuttelua tukevat jatkotoimenpiteet ja toimentasuositukset

Koronapandemian heikentämistä talousnäkymistä huolimatta kaupungin tulee jatkaa panostuksia osaavan työvoiman maahanmuuton ja ammatillisen osaamisen kehittämiseen yhteistyössä yritysten, pääkaupunkiseudun muiden kaupunkien, valtion, alueen korkeakoulujen sekä työmarkkina- ja elinkeinoelämän järjestöjen kanssa. Edunvalvontatyössä kaupungin tulee proaktiivisesti vaikuttaa siihen, että maahantuloa säätelevää lainsäädäntöä ja lupakäsittelyprosesseja sujuvoitetaan osaajien maahantulon helpottamiseksi. Toiminnan kehittämisen ja jat-



kuvuuden kannalta oleellista on myös se, että valtio tarjoaa jatkossa pysyviä rahoituslähteitä kansainvälisen työvoiman houkutteluun liittyvien palveluiden kehittämiseen erityisesti kasvukeskuksissa lyhytkestoisien ja organisaatioita hallinnollisesti kuormittavan hankerahoituksen sijaan.

Kaupungin oman kv-osaajatoiminnan suunnitelmallisuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseksi tulee käynnistää kaupunkitasoinen työskentely Helsingin kansainvälisen osaajatoiminnan tiekartan laatimiseksi. Tiekartatyön tavoitteena on määrittää kaupungin kansainvälisten osaajien houkuttelua ja alueelle sitouttamista koskeva pidemmän aikavälin tahtotila sekä täsmentää toiminnan keskeiset tavoitteet ja niiden mittarit, pääkohderyhmät ja vastuutahot.

Kansainvälisten osaajien työllisyysasteen nostamiseksi ja yritysten kansainvälisten rekrytointien tukemiseksi käynnistetään lisäksi kansainvälisen rekrytoinnin toimintamallin kehittäminen osana tammikuussa 2021 alkavaa työllisyyden kuntakokeilua. Kuntakokeilussa päävastuu helsinkiläisten työnhakijoiden asiakaspalveluprosesseista ja TE-palvelujen tarjoamisesta siirtyy 1.1.2021 alkaen valtiolta kunnalle. Helsingin kokeiluun siirtyvistä asiakkaista noin 15 000 on vieraskielisiä (ja heistä arviolta 3000 korkeakoulutettuja). Onnistuessaan kuntakokeilu edistää nykyistä tehokkaammin ja oikea-aikaisemmin Helsingissä asuvien ulkomaalaistaustaisten työttömien kotoutumista ja työhön ja koulutukseen ohjautumista sekä parantaa osaajapulan kanssa kamppailevien yritysten tarpeita vastaavan työvoiman saantia.

## Toimivalta

Hallintosäännön 8 luvun 2 §:n mukaan kaupunginhallituksen elinkeinojaosto päättää kaupungin työllisyyden hoitoa ja maahanmuuttoa koskevista periaatteista sekä seuraa niiden toteutumista.

Elinkeinojaoston kokouksessa asiaa esittelee maahanmuuttopäällikkö Elina Nurmi.

## Esittelijä

elinkeinojohtaja  
Marja-Leena Rinkineva

## Lisätiedot

Elina Nurmi, johtava asiantuntija, puhelin: 310 36400  
elina.nurmi(a)hel.fi

## Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano