

Säätelyhiekkalaatikot tekoälyn hyödyntämisen vauhdittajina

ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITTO EK | ANNU JAAKKOLA

SYYSKUU 2024

Sisällysluettelo

1. Sääntelyhiekkalaatikot.....	3
2. Sääntelyhiekkalaatikot EU:n tekoälysäädöksessä	5
3. Esimerkkejä sääntelyhiekkalaatikoista.....	7
4. Mahdollisuudet sääntelyhiekkalaatikoiden hyödyntämiseen kansallisesti	11
5. Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset	13

1. Sääntelyhiekkalaatikat

Sääntelyhiekkalaatikoilla (regulatory sandboxes) viitataan vakiintuneen määritelmään puuttuessa yleensä sellaisiin sääntelytyökaluihin, joilla mahdollistetaan yrityksille uusien innovatiivisten hyödykkeiden avoin testaaminen ja kehittäminen viranomaisen valvonnassa rajoitetun ajan. Hiekkalaatikkoon valitaan projekteja, joiden kohdalla voidaan mahdollisesti joustaa esimerkiksi tietyistä sääntelyn asettamista vaatimuksista tai lupamenettelyistä. Tällöin erilaisia innovaatioita voidaan kokeilla ilman tavallista lainsäädäntöriskiä tai sääntelyn aiheuttamaa hallinnollista taakkaa, ja toisaalta niitä voidaan kehittää viranomaisten ohjeistuksessa täyttämään sääntelyn asettamat vaatimukset. Viranomainen valvoo projekteja, ja tyypillisesti antaa oikeudellisia neuvoja sekä ohjausta. Järjestelyn katsotaan hyödyttävän erityisesti sellaisia innovaatioita, joiden kehittämiseksi olemassa oleva sääntely asettaa esteitä tai joille asetetuista vaatimuksista on epävarmuutta.¹

Sääntelyhiekkalaatikoita on käytetty Iso-Britanniassa fintechin alalla vuodesta 2014 lähtien.² Fintechillä tai finanssiteknologialla tarkoitetaan pankki-, rahoitus-, sijoitus-, vakuutus- ja maksupalveluiden tuottamiseen käytettävää teknologiaa.³ Iso-Britanniassa kokeiluista on raportoitu positiivisia tuloksia, ja hiekkalaatikat ovat saaneet yrityksiltä laajaa tukea.⁴ Tekoälyn ja lohkoketjuteknologian kehittymisen myötä kiinnostus sääntelyhiekkalaatikoihin globaalisti on kasvanut. Euroopassa kokeiluja on aloitettu Iso-Britannian lisäksi mm. Norjassa, Saksassa ja Liettuassa.⁵ Sääntelyhiekkalaatikoiden avulla haetaan innovaatioita fintechin lisäksi liikenne-, energia-, telekommunikaatio- ja terveyssektoreille.⁶ Sääntelyhiekkalaatikat suuntautuvat enenevässä määrin datavetoisten liiketoimintamallien testaukseen, tekoälyn lisäksi esimerkiksi robotiikan ja sähköisten terveydenhuoltopalveluiden kokeiluihin.⁷

Suomessa työ- ja elinkeinoministeriön ohjausryhmä on jo vuonna 2019 suositellut hiekkalaatikkoympäristöjen luomista datan hyödyntämisen tueksi ja julkishallinnon henkilötietosiirtojen sääntelyyn.⁸ Sääntelyhiekkalaatikkoja on jo sovellettu esimerkiksi HUS:in diabeteskokeilussa.⁹ Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä vuodelta 2020 esitetään laadittavaksi kansallinen hiekkalaatikkostrategia. Selvityksessä on käsitelty sääntelyhiekkalaatikkojen perustamista hyvin käytännönläheisesti kartoittamalla reitti sääntelyhiekkalaatikon perustamiseen eri vaiheineen.¹⁰

Sääntelyhiekkalaatikoilla voidaan saavuttaa monia hyötyjä. Yritykset saavat mahdollisuuden testata innovaatioita vähäisemmällä oikeudellisella riskillä. Samalla uusia tuotteita tai palveluita voidaan kehittää niin, että ne lopulta täyttävät sääntelyn vaatimukset. Kun testaaminen tapahtuu viranomaisen valvonnan alaisuudessa, kehittäjä voi saada paremman käsityksen viranomaisen odotuksista. Sääntelyhiekkalaatikon valvotussa ympäristössä kehittäjä

1 Tambiama Madiaga & Anne Louise Van De Pol, Artificial intelligence act and regulatory sandboxes, European Parliamentary Research Service, s. 2. Ks. myös Sofia Ranchordás, Experimental lawmaking in the EU: Regulatory sandboxes, 2021; Jon Truby ym., A sandbox approach to regulating high-risk artificial intelligence applications, 2021; Gertraud Leimüller & Silvia Wasserbacher-Schwarzer, Regulatory sandboxes – Analytical paper for Business Europe, April 2020.

2 Lukas Adomavičius & Florina Pop, Sandboxes for Responsible Artificial Intelligence, EIPA Briefing, 9/2021, s. 1. Ks. myös Ranchordás, 2021, s. 4.

3 Finanssiala. Fintech. <https://www.finanssiala.fi/opintomateriaalit/finanssialan-perusteet/innovaatiot/fintech.html>.

4 Ks. Financial Conduct Authority (FCA), The Impact and Effectiveness of Innovate, 2019, s. 5.

5 Ks. World Bank, Global Experiences from Regulatory Sandboxes, Finance, Competitiveness & Innovation Global Practice, Fintech Note | No. 8, 2020; Tambiama & Van De Pol, s. 2; VNTEAS, Innovaatiomyönteinen sääntely: Nykytila ja hyvät käytännöt, 2020:27, s. 151–152.

6 Madiaga & Van De Pol, s. 2. Ks. myös World Bank, 2020.

7 Leimüller & Wasserbacher-Schwarzer, 2020, s. 4.

8 Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) julkaisuja 2019:23, Edelläkävijänä tekoälyaikaan - Tekoälyohjelman loppuraportti 2019, s. 55.

9 TEM, 2019, s. 52.

10 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:1, Innovaatiomyönteisen sääntelyn käytännöt kasvualoilla.

voi tunnistaa odottamattomia riskejä ja hillitä tahattomia seurauksia. Parhaimmillaan uusi tuote tai palvelu voidaan saattaa markkinoille nopeammin kuin tavallisissa oloissa. Sääntelijä puolestaan saa tietoa kehitteillä olevista tuotteista, mikä edesauttaa paremman sääntelyn, valvonnan ja toimeenpanon kehittämistä. Hiekkalaatikat voivat tuoda yhteen kuluttajia, kehittäjiä, asiantuntijoita ja sääntelijöitä, mikä auttaa luomaan sääntöjä yhteisymmärryksessä. Lopulta myös kuluttajat pääsevät hyötymään uusista ja mahdollisesti turvallisemmista innovaatioista.¹¹

Kriitikot ovat toisaalta huolestuneet esimerkiksi siitä, että sääntelijät madaltavat vaatimuksiaan innovaatioiden toivossa synnyttäen ”kilpajuoksun pohjalle”. Samassa hengessä pelätään, että sääntelyhiekkalaatikoiden varjolla voitaisiin laiminlyödä kuluttajien ja yleisön suojaaminen esimerkiksi sallimalla yksityisyydensuojasäännöksistä poikkeamisen uusien teknologioiden kehittämisessä. On myös huolestuttu aitojen innovaatioiden vähentymisestä, jos hiekkalaatikat sallivat sellaisten tuotteiden kehittämisen, jotka ovat saaneet poikkeuksia sääntelyn asettamista vaatimuksista. Lisäksi on nostettu esiin EU:n sisämarkkinoiden mahdollinen fragmentaatio, jos sääntelyhiekkalaatikoille asetetaan eri jäsenmaissa merkittävästi erilaisia reunaehtoja.¹²

Sääntelyhiekkalaatikat sisältyvät laajempaan kokeilevan lainsäädännön viitekehykseen. Kokeilulainsäädännön ominaispiirteisiin kuuluvat rajoitettu kesto, yritykseen ja erehdykseen perustuva lähestymistapa sekä eri sidosryhmien ja viranomaisten yhteistyö kokeilun puitteissa. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi tekoälyn kehittäjän tulisi sääntelyhiekkalaatikkoon pyrkiessään tehdä viranomaiselle esitys, joka sisältäisi kuvauksen kokeilun kestosta ja mittakaavasta, tavoitteista, prosessista sekä kokeilulta odotetuista tuloksista. Sääntelyhiekkalaatikon perustaminen voi edellyttää kokeilupykälän säätämistä, jotta viranomaiselle voidaan antaa valtuudet myöntää esimerkiksi poikkeuslupia.¹³

Sääntelyhiekkalaatikko

- Testiympäristö, jossa mahdollistetaan esim. innovatiivisten teknologioiden, kuten tekoälyn, kehittäminen tarkasti rajatuissa olosuhteissa viranomaisen valvonnassa.
- Palvelee innovaatioita, joita olemassa oleva sääntely rajoittaa tai joiden kohdalla sääntelyn asettamat vaatimukset ovat epäselviä. Hiekkalaatikoissa voidaan poiketa joistakin sääntelyn asettamista vaatimuksista tai keventää lupamenettelyjä. Kehittäjä saa viranomaiselta ohjeistusta ja tukea, jonka avulla uutta teknologiaa voidaan kehittää vaatimusten mukaiseksi.
- Kestoltaan rajattu.
- Sisältää yleensä raportointivelvoitteita sekä tarkat kelpoisuusehdot ja valintakriteerit.
- Tukee lainsäätäjän oppimista uusista tuotteista ja teknologioista.
- Edellyttää yleensä kokeilupykälää tai -säännöstä, jolla viranomainen valtuutetaan antamaan poikkeuksia.
- Osallistajat voivat edustaa yksityistä tai julkista sektoria.
- Kansallisia tai valtioiden rajat ylittäviä.
- Tiettyyn sääntelyyn, esim. tietosuojaan erikoistuneita tai useita eri sääntelyaloja kattavia ”sateenvarjohiekkalaatikoita”.¹⁴

11 Madiega & Van De Pol, s. 2–3; Truby ym., 2021, s. 277–278; Leimüller & Wasserbacher-Schwarzer, 2020, s. 7.

12 Madiega & Van De Pol, s. 3; Thomas Buocz, Sebastian Pfothenauer & Iris Eisenberger, Regulatory sandboxes in the AI Act: reconciling innovation and safety?, Law, Innovation And Technology 2023, Vol. 15, No. 2, s. 359.

13 Adomavičius & Pop, 2021, s. 1; TEM, 2022, s. 20-22.

14 Ks. TEM, 2022, s. 79; OECD, Regulatory Sandboxes in Artificial Intelligence, 2023, s. 29; Ahern, 2021.

2. Sääntelyhiekkalaatikat EU:n tekoälysäädöksessä

Sääntelyhiekkalaatikat ovat saamassa erityisen merkittävän roolin uusien tekoälyyn perustuvien innovaatioiden kehittämisessä. Kesällä 2024 hyväksytyn EU:n tekoälysäädöksen¹⁵ 57–63 artikloissa säädetään tekoälyn sääntelyn testiympäristöistä, eli sääntelyhiekkalaatikoista, jollaisia **toimivaltaisten viranomaisten on perustettava jäsenvaltioissa kansallisella tasolla vähintään yksi**. Testiympäristöjä voidaan perustaa myös yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa.

Jäsenvaltio voi täyttää velvollisuutensa osallistumalla jo olemassa olevaan testiympäristöön, kunhan osallistuminen takaa kaikille osallistuville jäsenvaltioille vastaavan kansallisen kattavuuden. Tällaiset yhteiset sääntelyn testiympäristöt eivät siis saisi olla osallistujille vaikeammin saavutettavia kuin puhtaasti kansalliset. Sädöksen 57 artiklan 5 kohdassa näiden testiympäristöjen on

tarjottava valvottu ympäristö, joka edistää innovointia ja helpottaa innovatiivisten tekoälyjärjestelmien kehittämistä, koulutusta, testausta ja validointia rajoitetun ajan ennen kuin ne saatetaan markkinoille tai otetaan käyttöön tarjoajien tai mahdollisten tarjoajien ja toimivaltaisen viranomaisen keskenään sopiman erityisen testiympäristösuunnitelman mukaisesti. Tällaisiin testiympäristöihin voi sisältyä niissä valvottu tosielämän olosuhteissa tapahtuva testaus.

Sädöksen perusteluosion mukaan testiympäristöt voisivat olla fyysisessä, digitaalisessa tai hybridimuodossa.

Toimivaltaisten viranomaisten on annettava tarvittaessa ”ohjausta, valvontaa ja tukea” erityisesti perusoikeuksiin, terveyteen ja turvallisuuteen liittyvien riskien hallinnassa. Viranomaisten on myös annettava testiympäristöihin osallistujille ohjeita valvonnan odotuksista ja tekoälysäädöksen asettamista vaatimuksista. Testiympäristössä suoritetuista toimista sekä niiden tuloksista ja opeista esitetyn loppuraportin lisäksi toimivaltainen viranomainen antaa pyynnöstä osallistujalle **”kirjallisen todisteen testiympäristössä onnistuneesti suoritetuista toimista”**. (57 artiklan 6 ja 7 kohdat)

Testiympäristöjen perustamiselle on asetettu tavoitteiksi oikeusvarmuuden lisääminen erityisesti itse tekoälysäädöksen noudattamiseksi, parhaiden käytäntöjen jakaminen, innovoinnin, kilpailukyvyyn ja tekoälyekosysteemin kehittäminen, näyttöön perustuvan sääntelyn oppimisen edistäminen ja tekoälyjärjestelmien markkinoille pääsyn vauhdittaminen erityisesti pk-yritysten kohdalla (57 artiklan 8 kohta). **Jäsenvaltioiden on myös huolehdittava testiympäristöjen riittävästä resursoinnista** (57 artiklan 4 kohta).

Toimivaltaisten viranomaisten valvontavaltuudet ovat laajat, eivätkä testiympäristöt saa vaikuttaa näiden toteutumiseen. Testausprosessi tai testiympäristöön osallistuminen voidaan aina keskeyttää, jos merkittäviä riskejä ei ole mahdollista lieventää tehokkaasti. **Valvontavaltuuksien käytössä on kuitenkin huomioitava se, että ”testiympäristöjen tavoitteena on tekoälyinnoinnin tukeminen unionissa”**. (57 artiklan 11 kohta)

Sädöksessä määrätään, että testiympäristöihin osallistujat ovat edelleen vastuussa kolmansille osapuolille aiheuttamistaan vahingoista, joita mahdollisesti aiheutuu testiympäristöissä. **Jos osallistujat kuitenkin noudattavat erityissuunnitelmaa, osallistumisensa ehtoja sekä vilpittömässä mielessä noudattavat toimivaltaisen vi-**

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1689, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä ja asetusten (EY) N:o 300/2008, (EU) N:o 167/2013, (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 ja (EU) 2019/2144 sekä direktiivien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta (tekoälysäädös). Julkaistu EU:n virallisessa lehdessä 12.7.2024.

ranomaisen antamia ohjeita, viranomaiset eivät saa määrätä hallinnollisia sakkoja säädöksen rikkomisesta (57 artiklan 12 kohta). Tämän kohdan voidaan katsoa mahdollistavan jonkinlaisen konkreettisen kannusteen testiympäristöihin osallistumiselle.

Tekoällysäädöksen 58 artiklassa ohjeistetaan täytäntöönpanosäädöksistä, joilla pyritään välttämään hajanaista sääntelyä unionin sisällä. Komissiolta on tulossa tätä koskien tarkemmat ohjeet. Täytäntöönpanosäädökset sisältävät periaatteita testiympäristöön osallistumisen valintakriteereistä ja kelpoisuudesta, menettelyistä testiympäristöön hakemiseksi, osallistumiseksi, sen seuraamiseksi ja sen lopettamiseksi, sekä osallistujiin sovellettavista ehdoista ja edellytyksistä.

Täytäntöönpanosäädöksillä on varmistettava mm. testiympäristöjen avoimuus ja valintaperusteiden läpinäkyvyys sekä oikeudenmukaisuus, laaja ja yhtäläinen osallistumismahdollisuus, järjestelyjen mahdollistama toimivaltaisen viranomaisen joustavuus, maksuton osallistuminen pk- ja startup-yrityksille, tekoällysäädöksen vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa auttaminen, testiympäristöjen saavutettavuus ja yhdenmukaisuus sekä testiympäristöjen rajattu kesto.

Pk-yrityksille ja startupeille on tekoällysäädöksessä varattu etusija testiympäristöihin. Tekoällysäädöksen 62 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava kelpoisuusehdot ja valintaperusteet täyttävälle pk- ja startup-yrityksille ensisijainen pääsy tekoällyn sääntelyn testiympäristöihin. Näille yrityksille on muutenkin järjestettävä ”erityisiä tiedotus- ja koulutustoimia” ja jäsenvaltioiden on ”käytettävä olemassa olevia erityiskanavia”. Sidosryhmiä on lisäksi osallistettava ”standardien kehittämisprosessiin”.

Tekoällysäädöksen 59 artikla tarjoaa mahdollisuuksia henkilötietojen jatkokäsittelyyn erityisesti viranomaisten ja julkishallinnon tekoälyjärjestelmien kehittämisessä. Testiympäristöissä voitaisiin käsitellä **muihin tarkoituksiin laillisesti kerättyjä henkilötietoja** tiettyjen tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi, kouluttamiseksi ja testaamiseksi. Tälle on asetettu liuta ehtoja, joiden on kaikkien täyttyvä.

Ensinnäkin viranomaisen tai muun henkilön on kehitettävä tekoälyjärjestelmiä yleisen edun turvaamiseksi esimerkiksi yleisen turvallisuuden ja kansanterveyden alalla, julkishallinnon ja julkisten palvelujen tehokkuuden ja laadun alalla tai ympäristönsuojelun ja vihreän siirtymän alalla. Henkilötietojen käsittelyyn on tarkat lisävaatimukset niiden suojaamiseksi. Merkittävää kuitenkin on, **ettei näiden ehtojen täytyessä tarvitsisi pyytää uutta tietosuojaa-asetuksen mukaista suostumusta henkilöiltä, joiden olemassa olevia tietoja käytetään uuteen tarkoitukseen.** Tämä voisi edistää erityisesti viranomaisten omien tekoälyjärjestelmien kehittämistä valmiiksi kerättyjen henkilötietojen pohjalta.

Säädöksen 60 artiklassa mahdollistetaan myös tietyin, melko rajatuin edellytyksin, suuririskisten tekoälyjärjestelmien testaaminen todellisissa olosuhteissa ilman osallistumista sääntelyn testiympäristöön.

Testiympäristöjä koskevat artiklat jättävät melko paljon tulkinnanvaraa, mutta komission valmisteilla olevasta ohjeistuksesta odotetaan tähän selkeytystä. Tekoällyn testiympäristöjen on oltava toiminnassa viimeistään 2. elokuuta 2026.

3. Esimerkkejä sääntelyhiekkalaatikoista

Sääntelyhiekkalaatikoita on otettu käyttöön eri puolilla maailmaa, suurin osa EU:n ulkopuolella.¹⁶ Viime vuosina Euroopassakin on silti nähty uusien teknologioiden kehittämiseen suunnattuja sääntelyhiekkalaatikoita, joista osasta on jo ehditty raportoida tuloksia.

• Pohjoismaat

Norjassa sääntelyhiekkalaatikoita on otettu käyttöön jo useammilla eri aloilla. Vuoden 2018 alussa mahdollistettiin autonomisten ajoneuvojen testaaminen omissa hiekkalaatikossaan ja vuonna 2019 perustettiin fin-techin kehittämiseen suunnattu hiekkalaatikko.¹⁷ Norjassa vuonna 2020 julkaistun kansallisen tekoälystrategian pohjalta perustettiin vielä samana vuonna ensimmäinen tekoälyteknologioiden kehittämiseen suunnattu sääntelyhiekkalaatikko. Tuloksia on raportoitu jo neljän kokeilukierroksen projekteista. Tekoälyyn keskittyvistä sääntelyhiekkalaatikoista vastaa Norjan tietosuojaviranomainen Datatilsynet. Virallisesti sääntelyhiekkalaatikon nimi on ”regulatory privacy sandbox”, ja tietosuojakysymykset näkyvätkin vahvasti sääntelyhiekkalaatikkoon valituissa projekteissa.¹⁸

Norjan tekoälyhiekkalaatikko tarjoaa maksutonta ohjausta ja neuvontaa kerrallaan muutamalle tarkkaan valitulle, erikokoiselle ja eri aloja edustavalle yritykselle. Esimerkiksi kesällä 2024 käynnissä olevalle hiekkalaatikkokierrokselle valittiin 20 hakijasta neljä. Noin kolmasosa hakijoista oli startupeja ja kuusi hakijaa edusti terveydenhuoltoalaa. Lisäksi kuusi hakijaa tuli julkiselta sektorilta.¹⁹ Ohjausta vastaan hiekkalaatikkoon osallistuvien on oltava testauksessaan täysin avoimia toimivaltaisen viranomaisen suuntaan. Hiekkalaatikon houkuttimena vaikuttaa toimivan lupaus siitä, ettei viranomaisella ole aikomusta ryhtyä ”korjaaviin toimenpiteisiin” hiekkalaatikkokokeilun aikana. Toisaalta tietosuojaviranomainen ei myönnä erikseen poikkeuksia tietosuojasääntelystä.²⁰

Esimerkkejä Norjan Datatilsynetin tekoälyhiekkalaatikkoon osallistuneista projekteista:

- AS Doorkeeper, vuonna 2021 perustettu startup, kehittää ”älykästä videoanalytiikkaa” yksityisyydensuojan paremmin huomioivaan kameravalvontaan. Tavoitteena on, että tekoäly ja koneoppiminen sensuroisivat tunnistetiedot, kuten kasvot, rekisterikilvet, tekstit ja logot, suoraan videosyötteestä. Loppuraportin mukaan sekä Doorkeeper että tietosuojaviranomainen hyötyivät kokeilussa saamistaan opeista.²¹

16 Sitran selvityksiä 229, ”6+1 Suositusta Suomelle”, 2023, s. 37.

17 Ministry of Local Government and Modernisation, The National Strategy for Artificial Intelligence, 14.1.2020.

18 Ks. Norwegian Data Protection Authority (Datatilsynet), Evaluation of the Norwegian Data Protection Authority’s Regulatory Sandbox for Artificial Intelligence (Raportti tekoälyhiekkalaatikosta), 12.5.2023.

19 <https://www.datatilsynet.no/en/news/aktuelle-nyheter-2023/20-applied-for-the-sandbox/>

20 Norjan Datatilsynet, Raportti tekoälyhiekkalaatikosta, 2023, s. 15. Ks. lisää Norjan tekoälyhiekkalaatikon reunaehdoista ja valintaprosessista: ”Framework for the Regulatory Sandbox”, <https://www.datatilsynet.no/en/regulations-and-tools/sandbox-for-artificial-intelligence/framework-for-the-regulatory-sandbox/>.

21 Doorkeeper, exit report: Intelligent video monitoring with data protection as a primary focus, 27.11.2023, <https://www.datatilsynet.no/en/regulations-and-tools/sandbox-for-artificial-intelligence/reports/doorkeeper-final-report-intelligent-video-monitoring-with-data-protection-as-a-primary-focus/>

- Ruter on julkisomisteinen yhtiö, joka vastaa julkisen liikenteen koordinoinnista ja suunnittelusta Oslon alueella. Sääntelyhiekkalaatikossa tavoitteena oli kehittää sovellusta, joka tarjoaisi tekoälyn avulla käyttäjille personoituja ja matkasuosituksia. Loppuraportin mukaan hiekkalaatikossa käydyt keskustelut ovat auttaneet tarkentamaan tällaiselle teknologialle asetettuja läpinäkyvyysvaatimuksia.²²
- Helse Bergen on julkista terveydenhuoltoa Bergenissä tarjoava säätiö. Sääntelyhiekkalaatikossa tavoitteena oli kehittää työkalu, joka tekoälyn avulla tunnistaisi ne potilaat, joilla on riski joutua nopeasti uudelleen sairaalahoitoon.²³

Myös Tanskassa on vuoden 2024 alkupuolella perustettu tekoälyhiekkalaatikko tietosuojaviranomaisen (Datatilsynet) alaisuuteen.²⁴ Ruotsissa on niin ikään tietosuojaviranomaisen (IMY) toimesta pilotoitu keväällä 2024 tekoälyhiekkalaatikko.²⁵ Tanskan ja Ruotsin tietosuojaviranomaiset eivät lupaa poikkeuksia olemassa olevista säännöistä tai vapautta viranomaisen korjaavista toimenpiteistä sääntelyhiekkalaatikon puitteissa. Ruotsin tietosuojaviranomainen IMY kuitenkin toteaa, että käytäntö tai uusi lainsäädäntö voi muuttaa tilannetta tältä osin myöhemmässä vaiheessa.

Tanskassa on valittu kaksi osallistujaa 23 hakijasta ensimmäiselle hiekkalaatikkokierrokselle:

- Tryg Forsikring on vakuutusyhtiö, joka kehittää tekoälyavustajaa tapaturmavahinkojen käsittelyyn. Avustaja voisi auttaa lääkäreitä laatimaan ja tiivistämään mm. vammatietoja ja potilastietoja. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on luoda ennustava malli tapaturmavakuutuksiin, jonka avulla työkyvyttömyysaste voitaisiin määrittää nykyistä nopeammin.
- Systematic ja kolme Tanskan suurinta kaupunkia kehittävät yhteistyössä tekoälyratkaisua, joka muuntamalla puhetta tekstiksi ja suoraan kirjausaluustoille voisi helpottaa terveydenhuollossa työskentelevien dokumentointitaitaakkaa.²⁶

Tanskassa elinkeinoelämän kattojärjestö Dansk Industri (DI) on ollut tyytyväinen siihen, että sääntelyhiekkalaatikko on perustettu hyvissä ajoin. Toisaalta hiekkalaatikko on toistaiseksi vahvasti tietosuojalähtöinen ja Tanskan viranomaiset ovat olleet vielä varovaisia tarjoamaan suoraan tekoälysäädöksen mahdollistamaa testiympäristöä. DI toivoo, että sääntelyhiekkalaatikkoon laajennettaisiin rohkeammin tekoälysäädöksen tarkoittamaan suuntaan. Tekoälyyn keskittyvistä hiekkalaatikosta toivotaan myös kannustavampaa innovoinnin ja testaamisen suhteen, eikä vain käytännössä valmiiden tuotteiden nopeutettua hyväksymisprosessia. Tällöin pienemmilläkkin yrityksillä olisi mahdollisuus hyötyä hiekkalaatikosta paremmin. Myös itse hakuprosessin hallinnollinen kuorma tulisi pitää sellaisena, ettei se karkota jo valmiiksi heikommin resursoituja yrityksiä.

Yhtenä vaihtoehtona DI:ssä nostettiin esiin erilaiset tasot hiekkalaatikon sisällä eri kehitysvaiheissa oleville projekteille, sillä yritysten hiekkalaatikosta tavoittelemat hyödyt voivat vaihdella paljon. Yhdet haluavat yksinkertaisesti tietää, mitä niiden sallitaan tekoälysäätelyn puitteissa tekevän, ja mitä vaatimuksia niille on asetettu. Toisilla voi olla aito tarve saada joustoja tietyistä vaatimuksista kehittämisen vaiheessa. Kehittyneimmille projekteille hiekkalaatikko voi olla tapa saada viranomaiselta vahvistus sille, että tuote tai palvelu täyttää vaatimukset.

22 Ruter, exit report: On track with artificial intelligence, 20.3.2023, <https://www.datatilsynet.no/en/regulations-and-tools/sandbox-for-artificial-intelligence/reports/ruter-exit-report-on-track-with-artificial-intelligence/>

23 Helse Bergen, exit report: The use of artificial intelligence (AI) in the follow-up of vulnerable patients, 12.9.2023, <https://www.datatilsynet.no/en/regulations-and-tools/sandbox-for-artificial-intelligence/reports/helse-bergen--exit-report-the-use-of-artificial-intelligence-ai-in-the-follow-up-of-vulnerable-patients/>

24 Tanskan Datatilsynet, 2024. <https://www.datatilsynet.dk/hvad-siger-reglerne/vejledning/regulatorisk-sandkasse>

25 IMY, 2.4.2024. <https://www.imy.se/nyheter/generativ-ai-ar-i-fokus-i-varens-regulatoriska-sandlada/>

26 Tanskan Datatilsynet, 8.7.2024. <https://www.datatilsynet.dk/presse-og-nyheder/nyhedsarkiv/2024/jul/to-ai-projekter-udvalgt-til-foerste-runde-af-den-regulatoriske-sandkasse>

• Iso-Britannia

Iso-Britannia on laajentanut sääntelyhiekkalaatikkojen käyttöä fintechistä yleisesti kehittyviin teknologioihin. Myös Iso-Britanniasta toimivaltaisena viranomaisena sääntelyhiekkalaatikkojen kohdalla toimii tietosuojaviranomainen, Information Commissioner's Office (ICO). Tällä hetkellä sääntelyhiekkalaatikat suuntautuvat mm. uuden sukupolven hakukoneisiin, henkilökohtaisesti kustomoituun tekoälyyn, virtuaalitodellisuuteen pohjautuvaan teknologiaan ja uuden sukupolven IoT-teknologiaan.²⁷

ICO:n ohjaamiin sääntelyhiekkalaatikoihin kuuluu olennaisena osana ”epävirallinen” ohjaus. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi testauksen epävirallista valvontaa, tietosuojadokumentoinnin arviointia ja kommentointia, mukana oloa ”projektisprinteissä” eli intensiivisissä työvaiheissa sekä työpaikoissa ja apua riskienhallinnassa.

Projektikohtaisiin hiekkalaatikkosuunnitelmiin voi pyytää ICO:lta ”statement of regulatory comfort” -lausumaa. Tämä annettaisiin hiekkalaatikkokokeilun loppuvaiheessa, ja siinä todettaisiin, ettei ICO ole havainnut mitään, mikä antaisi olettaa kehittäjän rikkovan tietosuojasäännöksiä. Lausuma pätsisi vain siltä osin kuin tuote tai palvelu vastaa hiekkalaatikossa testattua, ja ICO:lla on oikeus muuttaa näkemystään myöhemmin.

Valvonnan määrä ja intensiivisyys riippuu hiekkalaatikossa kehitettävän hankkeen riskitasosta kuitenkin niin, että osallistumisen aikana pidetään vähintään kolme virallista valvontatapaamista. Muuten valvontatavat voivat olla hyvin moninaisia.²⁸

Esimerkkejä Iso-Britannian ICO:n sääntelyhiekkalaatikkoon osallistuneista projekteista:

- Kestrix on teknologiaan keskittyvä pk-yritys, joka käyttää lämpökamerakuvia ja tekoälyä kartoittaakseen rakennusten lämpöhukkaa suuressa mittakaavassa. Tavoitteena on rakentaa maailman laajin ja kattavin lämpöhukkatietovaranto droonikuvauksen avulla. Samalla tallentuu väistämättä myös ihmisten toimintaa ja henkilökohtaista tietoa, joten hiekkalaatikossa Kestrixin tarkoituksena on hallita paremmin droonien käytöstä seuraavia tietosuojavelvoitteita sekä kehittää henkilökohtaisen datakeräyksen minimointia kuvauksessa. Projekti on ollut käynnissä huhtikuusta 2024 asti.
- Good With Ltd on startup, jonka tavoitteena oli kehittää mobiilisovellus auttamaan nuoria aikuisia taloudenpidossa. Sääntelyhiekkalaatikossa kehitteillä oli ”Financial Virtual Assistant” eli FVA, joka yhdistäisi tekoälyn avulla käyttäjän chatbot-vastauksia, avoimia pankkitietoja ja sovelluksen ”koulutuspolulla” kertyneitä testitulosia. Tästä syntyneen pisteytyksen avulla luottotietonsa menettäneet nuoret voisivat osoittaa muulla tavoin olevansa kelpoisia rahoituspalveluiden saamiseen. Loppuraportissa todettiin, että hiekkalaatikko auttoi monia osapuolia arvioimaan tietosuojavaatimuksia suhteessa uusiin luottotietoindikaattoreihin ja monimutkaisiin tekoälyprosesseihin.²⁹

27 ICO, ”Our current areas of focus for the Regulatory Sandbox”, <https://ico.org.uk/for-organisations/advice-and-services/regulatory-sandbox/our-key-areas-of-focus-for-the-regulatory-sandbox/>

28 ICO, ”What will be included in our bespoke Sandbox plan?”, <https://ico.org.uk/for-organisations/advice-and-services/regulatory-sandbox/the-guide-to-the-sandbox/what-will-be-included-in-our-bespoke-sandbox-plan/>

29 ICO, Regulatory Sandbox Final Report: Good With A summary of Good With's participation in the ICO's Regulatory Sandbox, April 2023.

• Espanja

Espanja perusti vuonna 2022 tekoälyhiekkalaatikon yhteistyössä komission kanssa. Tavoitteena oli kokeilla tekoälysäädöksen toimintaa käytännössä ja tuottaa esimerkkejä parhaista käytännöistä komission tulevaa ohjeistusta varten.³⁰ Sääntelyhiekkalaatikosta säädettiin kansallisella, varsin yksityiskohtaisella asetuksella, jossa määritellään mm. hiekkalaatikon kohderyhmät, kelpoisuusehdot, valintakriteerit ja itse kokeilulle asetettavat vähimmäisvaatimukset.

Sääntelyhiekkalaatikkoon osallistuvat yritykset saavat räätälöityä ohjeistusta tekoälysäädöksen asettamien vaatimusten täyttämiseen. Osallistujien on suoritettava itsearviointi, jonka pohjalta viranomainen joko vaatii korjauksia tai vahvistaa suoraan kehittäjän vaatimustenmukaisuusvakuutuksen (declaration of conformity).³¹ Elokuussa 2023 Espanjaan perustettiin myös uusi tekoälyn keskittyvä viranomainen, Spanish Agency for the Supervision of Artificial Intelligence (AESIA).

Vaikka Espanjassa on periaatteessa olemassa hallinnolliset puitteet tekoälyhiekkalaatikoiden perustamiselle, kokeilut eivät ole edenneet käytännön tasolle eikä hakua ensimmäiselle kierrokselle ole vielä elokuussa 2024 avattu. Tuloksiakaan sääntelyhiekkalaatikosta ei siten vielä ole. Käytännössä hiekkalaatikko on kehittynyt kaksi vuotta paperilla näkemättä päivänvaloa.

• Irlanti ja Ranska

Irlannissa ja Ranskassa ollaan tekoälyhiekkalaatikkojen suhteen samassa vaiheessa Suomen kanssa. Suunnitelmia tai pilotteja ei ole vielä julkistettu. Irlannissa valmistelevat viranomaiset järjestivät heinäkuussa 2024 sidosryhmäkuulemisen tekoälyhiekkalaatikoiden toteutuksesta. Keskusteluissa EK:n irlantilaisen sisarjärjestön IBEC:in kanssa nousivat esiin mm. sääntelyhiekkalaatikoiden viranomaisvastuiden hajauttamisen edut ja haitat keskittämiseen verrattuna sekä keinot tehdä hiekkalaatikoista houkuttelevia yrityksille.

Irlannissa elinkeinoelämä toivoo, että tekoälysäädöksen antamat mahdollisuudet hyödynnetään täysimääräisesti. Hiekkalaatikoiden osallistujat tulee valita tarkkaan esimerkiksi niiden kasvumahdollisuuksien tai yleishyödyllisyyden vuoksi, mutta viranomaisten ja osallistujien on myös luotettava toisiinsa. Joitakin joustoja tulisi voida antaa hiekkalaatikkoon osallistujille.

Ranskassa kehitetään Suomen tavoin runsaasti tekoälyjärjestelmiä, ja elinkeinoelämän kattojärjestö Medef näkeeikin sääntelyhiekkalaatikoissa mahdollisuuden avittaa tekoälystartupien nopeampaa kasvua. Komission tulevalta ohjeistukselta toivotaan myös Ranskassa selkeyttä hiekkalaatikoiden valintakriteereihin. Medefissä pohdittiin myös sääntelyhiekkalaatikkojen suuntaamista jo valmiiksi useassa EU-maassa toimiville yrityksille. Skaalautumisedut voisivat näin olla merkittäviä.

Ainakin Iso-Britanniassa ja Pohjoismaissa tietosuojaviranomainen näyttää valikoituvan tekoälyhiekkalaatikoiden toimivaltaiseksi valvontaviranomaiseksi. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, sillä tekoälyn sääntelyssä ja kehittämisessä tietosuojakysymykset ovat olennaisia. Toisaalta elinkeinoelämä on kansainvälisestikin huolissaan siitä, onko tietosuojaviranomaisilla tarpeeksi luottamusta innovoijien itsesääntelykykyyn ja ymmärrystä teknologioiden kehittämisen vaatimasta joustavuudesta. Pelkona on sääntelyhiekkalaatikkojen hyödyt syövä liiallinen kontrolli. Esimerkeistä voidaan huomata, ettei sääntelyhiekkalaatikoiden puitteissa ole toistaiseksi myönnetty suoria poikkeuksia lainsäädännöstä. Tekoälyhiekkalaatikat eivät siten ainakaan vielä ole synnyttäneet kovaa sääntelykilpailua tai ”kilpajuoksua pohjalle”.

30 OECD, 2023, s. 27–28.

31 Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre (Kuninkaallinen asetus). Ks. myös David Molina, ”First European regulatory sandbox on Artificial Intelligence”, 17.11.2023, <https://www.connectontech.com/first-european-regulatory-sandbox-on-artificial-intelligence/>

4. Mahdollisuudet sääntelyhiekkalaatikoiden hyödyntämiseen kansallisesti

Kokeilulainsäädäntöä on arvioitu suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja syrjintäkieltoon, sillä kokeiluilla asetetaan yleensä yhteiskunnallisia toimijoita erilaiseen lainsäädännölliseen asemaan. Yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamiselle on aina oltava asianmukainen peruste.

Lähtökohtaisesti lainsäädäntökokeiluja on pidetty sallittuina, kun kokeilut säädetään määräaikaisiksi ja kokeilutarcoitus on aito. Maantieteellisesti rajatuissa kokeiluissa kokeilualueesta tulisi säätää suoraan laissa tai muuten sitoa lailla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. Myös kokeilun henkilöpiiri on rajattava tarkasti.³² Perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, ettei yhdenvertaisuusperiaate aseta lainsäätäjän harkinnalle tiukkoja rajoja yhteiskunnallisen kehityksen vaatiessa uudenlaista sääntelyä.³³

Perusoikeudet rajaavat kuitenkin sitä, millaisia poikkeamia voimassa olevasta lainsäädännöstä kokeilulla voidaan tehdä. Kokeilulainsäädännöllä ei voida mitätöidä sellaista pysyvää lainsäädäntöä, jolla turvataan tai konkretisoidaan perustuslaissa turvattua oikeutta. Kokeilulla luotavassa ympäristössä on siis varmistettava tällaisten perusoikeuksien turvaavien säännösten toteutuminen.³⁴

Kokeilulainsäädäntöä on Suomessa toistaiseksi hyödynnetty julkisen sektorin hallintokokeiluissa.³⁵ Joissakin maissa, kuten Norjassa, kokeilulainsäädäntö on mahdollistettu omalla yleislaillaan ja useammilla erityislakeihin sisältyvillä säännöksillä, jotka mahdollistavat poikkeukset voimassa olevista erityislaeista. Koska tällaista yleislakia ei Suomessa ole, kokeilulainsäädäntö on toteuttava joka kerta erikseen säädettävällä kokeilulla tai erityislakiin säädettävällä siitä poikkeamisen mahdollistavalla kokeilusäännöksellä.³⁶

Kokeilupykälä on kansainvälisestikin yleistävä tapa toteuttaa innovaatiomyönteistä lainsäädäntöä. Euroopan unionin neuvosto on todennut kokeilupykälän olevan usein sääntelyhiekkalaatikon oikeudellisena pohjana, ja että kokeilupykälä käytetään jo sekä EU-lainsäädännössä että jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestelmissä.

Kokeilupykälä pitää sisällään yleensä kaksi elementtiä: 1) oikeusperustan poikkeuksen tekemiselle ja 2) ehdot, joilla toimivaltainen viranomainen voi poiketa yksilöidystä säännöksistä. Huomattava on, että kokeilupykälällä ei suoraan poiketa olemassa olevista säännöksistä, vaan sillä delegoidaan valta päättää poikkeuksen myöntämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle. Pykälä voidaan yksinkertaistettuna kirjoittaa esimerkiksi seuraavaan muotoon:

Toimivaltainen viranomainen voi kokeilua varten sallia poikkeuksen pykälistä A ja B enintään X vuoden ajaksi edellyttäen, että ryhmien C ja D edut turvataan. Viranomainen voi täsmentää yksityiskohtaiset ehdot poikkeamiselle pykälistä A ja B.³⁷

32 Ilkka Saraviita, Perustuslaki, 2011, s. 149; Pauli Rautiainen, Kokeilulainsäädäntö ja sen perustuslailliset reunaehdot, Lakimies 2/2019. Ks. myös PeVM 4/2006 vp, s. 3; PeVL 58/2001 vp, s. 2.

33 PeVL 11/2002 vp, s. 3; PeVL 58/2001 vp, s. 2.

34 Rautiainen, 2019, s. 206; Ks. myös PeVL 11/2002 vp, s. 4.

35 Ks. Rautiainen, 2019, s. 195.

36 Rautiainen, 2019, s. 198.

37 Buocz ym., 2023, s. 365.

Sääntelyhiekkalaatikoiden perustamista ajatellen yhdenvertaisuusperiaatteen ei pitäisi muodostaa merkittäviä esteitä. Suoraan jäsenvaltioita velvoittavan tekoälysäädöksen asettama velvoite perustaa sääntelyhiekkalaatikoita voidaan jo itsessään katsoa vahvaksi perusteeksi poiketa yhdenvertaisuusperiaatteesta. Sääntelyhiekkalaatikon kesto on lisäksi rajattu eivätkä siihen osallistuvat kehittäjät joudu ainakaan heikompaan asemaan muihin verrattuna. Sääntelyhiekkalaatikkoon osallistuminen on vapaaehtoista.

Toisaalta sääntelyhiekkalaatikkoon valittavien osallistujien valintaperusteet ja osallistujien saama mahdollinen kilpailuetu on herättänyt huolta vuonna 2020 tehdyssä innovaatiomyönteistä lainsäädäntöä koskevassa kyselyssä.³⁸ Valintakriteerien onkin oltava tarkoituksenmukaisia ja valintaprosessien aidosti läpinäkyviä, jotta sääntelyhiekkalaatikat eivät aiheuta perusteetonta haittaa reilulle kilpailulle.

Yksi ratkaistava oikeudellinen kysymys liittyy sääntelyhiekkalaatikoita hallinnoivan toimivaltaisen viranomaisen valtuutukseen joko myöntää poikkeuksia lainsäädännöstä tai olla puuttumatta joidenkin sääntöjen soveltamatta jättämiseen. On tulkittu, että perustuslaillisuuden ennakkolisesta valvonnasta johtuen Suomessa hiekkalaatikoista vastaavat valvontaviranomaiset eivät voisi myöntää osallistujille lupaa poiketa pakottavasta sääntelystä.³⁹ Esimerkiksi Norjassa, missä perustuslaillisuutta valvotaan myös ennakkolisesti, tietosuojaviranomaisella on kuitenkin mahdollisuus antaa osallistujille vakuutus siitä, ettei viranomainen ryhdy kokeilun aika korjaaviin toimenpiteisiin.⁴⁰

Kansallisella lainsäädännöllä ei voida myöntää poikkeuksia EU-lainsäädännöstä, joten itse tekoälysäädöksen asettamista vaatimuksista ei voida kansallisella kokeilupykälällä antaa joustoja edes säädöksen mukaisissa testiympäristöissä. Komission tuleva ohjeistus toivottavasti tarkentaa testiympäristöjä koskevien artiklojen tulkintaa siltäkin osin, voidaanko testiympäristöissä todella poiketa joistakin säädöksen asettamista vaatimuksista.

Kokeilulainsäädännöllä voitaisiin kuitenkin keventää kansallisesta sääntelystä johtuvia velvollisuuksia, jotka saattavat vaikeuttaa teknologiainnovaatioiden kehittämistä ja markkinoille saattamista. Sääntelyhiekkalaatikossa esimerkiksi toisiolaista (laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä, 552/2019) seuraavia lupamenettelyjä ja tietojen käsittelyä koskevia sääntöjä voitaisiin keventää. Tämä voisi edistää sote-palveluihin suunnattujen tekoälyjärjestelmien kehittämistä. Poikkeusten on kuitenkin oltava tarkkarajaisia ja kestoiltaan rajattuja, ja niillä on oltava kussakin tapauksessa aito merkitys kehitettävälle tekoälyjärjestelmälle.

Yrityskentällä tekoälyhiekkalaatikoihin liittyy vielä varauksia. Suuri osa yrityksistä on tekoälyhankkeissaan niin varhaisessa vaiheessa, etteivät oikeudelliset kysymykset ole vielä useimpien ensisijaisena huolenaiheena. Suurimmat tekoäly-yritykset eivät myöskään näe sääntelyhiekkalaatikoista välittömiä hyötyjä varsinkaan, jos yritykset itse joutuvat itse niiden rahoittajiksi. Keskusteluissa nousi kuitenkin esiin toimialakohtaisten sääntelyhiekkalaatikoiden mahdollisuus esimerkiksi sote-sektorille. Sektorikohtaisissa sääntelyhiekkalaatikoissa yritykset voisivat kehittää yhteistyössä julkisten toimijoiden kanssa tekoälyratkaisuja, jolloin yritysten osallistumisen kannusteena olisi asiakkaan suora mukanaolo tekoälyratkaisun kehitysvaiheessa. Samalla oikeudellisia ongelmia voitaisiin ratkoa joustavasti yhdessä valvontaviranomaisten kanssa niiden noustessa esiin.

SOK:ssa tekoälyhiekkalaatikoissa nähdään mahdollisuus kehittää esimerkiksi rekrytoinnissa ja työvuorosuunnittelussa käytettävää tekoälyä. Sääntelyhiekkalaatikoiden toivotaan olevan avoimia myös suurille yrityksille, vaikka tekoälysäädös painottaa pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia.

38 VNTEAS 2020, s. 94.

39 VNTEAS, 2020, s. 95.

40 OECD, 2023, s. 31.

5. Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Kansainvälisistä esimerkeistä ilmenee, etteivät sääntelyhiekkalaatikot tai niihin liittyvät toiveet ja tarpeet toistu samanlaisina maasta toiseen. Sääntely ja toisaalta sääntelyhiekkalaatikon väljä määritelmä jättävät jäsenvaltioille liikkumavaraa toteuttamistavan osalta. Tekoälysäädöstä on syytä tulkita tekoälyn testiympäristöjen kohdalla sääntelyn tarkoituksen mukaisesti, eli innovaatiomyönteisesti.

Lähtökohtana tekoälyhiekkalaatikoiden perustamiseen tulee olla niiden aito houkuttelevuus yritysten kannalta. Yleisesti haastavia lainkohtia, joista poikkeaminen hyödyttäisi laajasti tekoälyä kehittäviä yrityksiä, voi ainakin alkuun olla vaikea identifioida. Vaikka lainsäädäntöpoikkeukset sisältyvät usein sääntelyhiekkalaatikoiden kuvaukseen, ei näitä käytännössä ole otettu esimerkkitapauksissa käyttöön. Vähemmällä vaivalla uskallusta innovointiin voisi lisätä jonkinlainen ”safe harbour” -malli, jossa valvontaviranomainen pidättäytyy aktiivisista valvontatoimenpiteistä ja sanktioinnista tietyksi ajaksi vähentäen näin ollen kehittäjän oikeudellista riskiä. Yritys sitoutuisi samalla eettiseen toimintaan.

Tekoälyn kehittämisessä pullonkaulaksi muodostuu usein data, sen saatavuus ja käyttöön liittyvät rajoitukset. Tämä pätee sekä yksityisen että julkisen sektorin kehityshankkeissa. Sääntelyhiekkalaatikoiden avulla kehittäjille voitaisiin avata kontrolloidusti pääsy dataan vähemmällä hallinnollisella taakalla. Toisaalta dataa hallussaan pitävät viranomaiset kaipaavat ohjeistusta siihen, miten niiden on luvallista käyttää olemassa olevia tietovarantojaan.

Yritysten näkökulmasta kiinnostavana mallina näyttäytyvät sektorikohtaiset sääntelyhiekkalaatikot, jotka tuovat yhteen julkisia toimijoita ja yrityksiä. Usein esimerkiksi nousi sote-sektori, jolla tekoäly voisi saada aikaan merkittäviä kustannussäästöjä ja tehostaa toimintaa. Hyvinvointialueita ja yrityksiä yhteen tuova sääntelyhiekkalaatikko voisi mahdollistaa terveydenhuoltodatan käytön tekoälyjärjestelmien kehittämiseen. Korkean riskin käyttökohteissa sääntelyhiekkalaatikoista voisi olla jopa eniten hyötyä, sillä pelko sanktioista todennäköisesti vaikeuttaa eniten niiden kehittämistä. Asiakkaan, eli julkisen toimijan mukana olo olisi yrityksille jo huomattava kannuste tulla mukaan hiekkalaatikoihin.

Toimenpide-ehdotukset:

1. Perustetaan sektorikohtaisia sääntelyhiekkalaatikoita tekoälymallien ja -järjestelmien kehittämiseen esimerkiksi sote- ja liikennesektoreilla.
2. Mahdollistetaan sääntelyhiekkalaatikoissa henkilötietoja sisältävän datan käsittely ja datan toisioikäyttö tekoälymallien ja -työkalujen kehitykseen.
3. Valtuutetaan toimivaltainen viranomainen pidättäytymään sanktioinnista sääntelyhiekkalaatikon puitteissa, kunhan kehittäjät sitoutuvat eettiseen toimintaan.
4. Tarjotaan osallistujille aiempaa nopeampi pääsy tekoälyinfrastruktuuriin ja yrityksille suunnattuihin innovaatiotukiin.
5. Integroidaan sääntelyhiekkalaatikko olemassa oleviin tekoälyverkostoihin ja innovaatiohankkeisiin. Suomessa toimii esimerkiksi Teknologiateollisuuden AI-Finland-tekoälyverkosto, FCAI (Finnish Center for AI), Business Finlandin AI-Business ohjelma ja Finnish AI Region FAIR. Lisäksi on olemassa eurooppalaisia digitaalisia innovaatiohubeja ja kasvuekosysteemien tukitoimia. Pyritään välttämään päällekkäisyyksiä.
6. Tehdään yhteistyötä rajojen yli. Esimerkiksi Pohjoismaiden tai Baltian maiden kesken voitaisiin harvita yhteisen sääntelyhiekkalaatikon perustamista tai ainakin parhaiden käytäntöjen jakamista.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

PL 30 (Eteläranta 10), 00131 Helsinki

ek@ek.fi

www.ek.fi

X: @Elinkeinoelama

Raportti internetissä:

www.ek.fi/julkaisut

EK, Syyskuu 2024