

WALDEMAR HOFF

Zaproszenie do piaskownicy (regulacyjnej)

Jedną z cech nauki prawa jest to, że co jakiś czas elektryzują nas nowe koncepcje inspirowane nowymi zjawiskami społecznymi, kryzysami, pojawianiem się nowych modeli biznesu i przede wszystkim postępem technicznym. Ten ostatni sprawił, że jesteśmy świadkami szczególnego zainteresowania prawodawców tworzeniem szczególnych ram prawnych dla rozwoju innowacyjnych form przedsiębiorczości opartych na zaawansowanych technologiach. Te szczególne, eksperymentalne ramy prawne nazywa się na ogół piaskownicą regulacyjną (*sandbox*), choć występują też inne nazwy, np. „bezpieczna przestrzeń” (*safe space*). W obiegu jest też termin „inteligentna (*smart*) regulacja”, co może sugerować pewną jej autonomię w stosunku do regulatora.

Podstawową funkcją piaskownicy regulacyjnej jest zapewnienie przedsiębiorcom działającym w sferze nowoczesnych technologii sprzyjających warunków rozwoju, przy czym istotne jest to, że sama nowość technologii jest źródłem niepewności co do wyboru właściwej polityki regulacyjnej. W pewnym sensie piaskownica regulacyjna jest szczególną mutacją oceny skutków regulacji (RIA) dokonywanej *ex ante*, tyle że w warunkach rzeczywistych, a nie modelowych lub zgoła hipotetycznych.

Piaskownice pełnią też rolę swoistego amortyzatora wrogości wobec nowych form organizacyjnych. Dewastujący wpływ braku takiej ochrony można było zaobserwować w okresie pierwszych sukcesów Ubera na rynku transportu osobowego. Firma stała się przedmiotem ataków medialnych i przemocy fizycznej, postępującego zacieśniania wymogów administracyjnych, aż w końcu straciła swój charakter jako platforma internetowa współdziałająca z niezależnymi przewoźnikami, przyjmując archaiczny model przewozu osób typowy dla taksówek. Być może nowatorski model jej działania dałoby się uratować, gdyby rozpoczęła działalność w eksperymentalnym środowisku regulacyjnym.

Piaskownice regulacyjne są wprowadzane jako legislacja eksperymentalna w sektorach gospodarczych, zwłaszcza w sektorze nowoczesnych finansów (*Fintech*) – płatności elektronicznych, energetyki czy usług AI. Także w sektorze farmaceutycznym proponuje się, na poziomie prawa unijnego nowatorskie ścieżki proce-

duralne dla dopuszczania nowych leków do obrotu. Wymaga to upraszczającej transformacji fazy naukowej powstania leku, przyspieszenia postępowania administracyjnego, a nawet dokonania zmian ustrojowych przez scalenie wielu instytucji odpowiedzialnych za dopuszczalność leków do obrotu.

Mimo że piaskownice są jak dotąd praktykowane w sektorach gospodarczych, nie jest jednak przesądzone, że nie mogłyby być stosowane w obszarach mniej nasyconych ekonomią. Idea eksperymentu społecznego, czy inżynierii społecznej, jest znana od kilkudziesięciu lat i stosunkowo dobrze opracowana w piśmiennictwie socjologicznym i politologicznym. Nie jest obca naukom prawnym. Modne obecnie państwowe i lokalne regulacje dotyczące np. prawnego sterowania językiem lub tożsamością mogłyby być testowane w piaskownicach regulacyjnych, co pozwoliłoby poznać ich wymagania legislacyjne w sposób budzący mniej kontrowersji niż obecnie. W braku regulacji eksperymentalnej władze dokonują eksperymentów na żywym organizmie społeczeństwa, co nie pozostaje bez wpływu klimat polityczny.

To, że piaskownice regulacyjne mogą być stosowane w wielu różnych obszarach, otwiera drogę do badań we wszystkich dziedzinach prawa zarówno w ujęciu sektorowym, jak i gałęziowym. Z pewnością najbardziej wyrazisty będzie udział prawników wyspecjalizowanych sektorowo (np. w prawie energetycznym, farmaceutycznym, finansowym, a nawet kosmicznym). Jednocześnie każda piaskownica zaprojektowana dla określonego sektora rodzi pytania typowe dla utrwalonych historycznie gałęzi prawa, pytania otwierające pole do zróżnicowanych metodologicznie badań naukowych. Na przykład, w przypadku prawa administracyjnego będą to zasady dostępu do piaskownicy, zasad korzystania z niej, warunków wyjścia, krzyżujące się z pytaniami z zakresu prawa cywilnego o wolność kontraktową użytkowników piaskownicy. Szczególnie trudne dylematy stoją przed konstytucjonalistami i teoretykami prawa. Piaskownica regulacyjna stanowi bowiem wyjątek od reguły ogólnej przyjmującej równość wobec prawa. Dlaczego tylko niektóre podmioty miałyby uzyskać dostęp do mniej restrykcyjnych warunków działania, oto pytanie, które powinno niepokoić także specjalistów ds. prawa konkurencji. Tolerowanie nierówności przez prawo, oczywiście na prawach wyjątku, jest znane w kilku obszarach, np. w odniesieniu do produkcji żywności zdefiniowanej przez normy religijne czy specjalnych stref ekonomicznych. Usprawiedliwienia szuka się w sferze ochrony tożsamości etnicznej, religijnej, wymogów postępu technicznego, rozwoju gospodarczego etc., z których wszystkie noszą znamiona naukowości i konieczności, a jednocześnie są zbudowane na arbitralnym wyborze decydentów. Akceptacja piaskownic regulacyjnych nie jest powszechna. Np. niepewność co do wpływu na całokształt prawa jako systemu spowodowała, że początkowo w Niemczech z niechęcią podchodzono do stosowania piaskownic, preferując tworzenie jednakowych dla wszystkich ram prawnych. Obecnie uważane

są tam za skuteczny instrument wspierania nowoczesnej przedsiębiorczości, np. w zakresie wykorzystania dronów. Wciąż jednak nie brakuje w nauce głosów sceptycznych także w tych krajach, w których piaskownice są już w użyciu. Przewyciężenie niepewności co do wielu aspektów działania piaskownic regulacyjnych zależy w przeważającej mierze od nauki prawa.

Rosnącemu zainteresowaniu nauki towarzyszy pewien niedosyt. Jest wiele pytań, lecz wciąż niewiele odpowiedzi. Aby ów róg obfitości nie stał się puszką Pandory, potrzebne jest wypracowanie założeń aksjologicznych stosowania sandboxów w harmonii z aksjologią systemu prawa w całej jego wielowarstwowej złożoności. Szczególnej rangi tej problematyce nadaje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji (...) przewidujące obowiązek tworzenia piaskownic regulacyjnych w państwach członkowskich. Jest to akt wyjątkowy, który bez wątplenia zainspiruje naukę nie tylko przewidzianymi w nim rozwiązaniami, ale i wątpliwościami interpretacyjnymi.

Wychodząc naprzeciw tym potrzebom i oczekiwaniom, redakcja „Krytyki Prawa” pragnie zainicjować dyskusję o istocie, roli i statusie prawnym piaskownic regulacyjnych. Artykuł otwierający debatę znajdą państwo już w tym numerze.

Waldemar Hoff
Zastępca redaktora naczelnego „Krytyki Prawa”