



Polityka i globalna strategia cyfrowa UE – nowy wymiar podmiotowości międzynarodowej

EU digital policy and global strategy: a new dimension of international agency

Leszek KWIECIŃSKI

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0003-3678-6132

E-mail: leszek.kwiecinski2@uwr.edu.pl

Abstract

The article analyses the evolution of EU digital policy in a context of intense regulatory, institutional and global change. Particular attention is paid to the International Digital Strategy for the European Union, announced in June 2025, which defines objectives and instruments for strengthening the EU's role in global digital governance. The analysis combines the new intergovernmental approach with multi-level governance and policy-network perspectives and identifies the legal foundations of the EU's international agency. The central argument is that EU digital policy is entering a global phase in which regulatory capacity and value-based standards are used to respond to the market power of external actors, especially in emerging technologies.

Keywords:

digitalization, European Union, global digital strategy, global governance

Streszczenie

Artykuł analizuje ewolucję polityki cyfrowej UE w warunkach intensywnych zmian regulacyjnych, instytucjonalnych i globalnych. Szczególną uwagę poświęcono „Międzynarodowej strategii cyfrowej dla Unii Europejskiej”,

ogłoszonej w czerwcu 2025 r., która określa cele i instrumenty wzmacniania podmiotowości UE w globalnym zarządzaniu cyfrowym. Analizę osadzono w nowym podejściu międzyrządowym oraz koncepcjach Multi-Level Governance i policy networks, uwzględniając formalnoprawne podstawy aktywności międzynarodowej UE. Główna teza wskazuje, że unijna polityka cyfrowa wchodzi w fazę globalną, w której zdolność regulacyjna i oparte na wartościach standardy mają równoważyć siłę rynkową podmiotów zewnętrznych, szczególnie w obszarze nowych technologii.

Słowa kluczowe:

cyfryzacja, Unia Europejska, globalna strategia cyfrowa, globalne zarządzanie

Wprowadzenie

Cyfryzacja nie jest już tylko technologicznym trendem – stała się fundamentalnym elementem i procesem we współczesnych stosunkach międzynarodowych, zmieniając mechanizmy konkurencyjności, dyplomacji, bezpieczeństwa, handlu oraz komunikacji międzykulturowej. Współczesny świat przechodzi dynamiczną transformację cyfrową, która wpływa nie tylko na życie jednostek i funkcjonowanie gospodarek, ale również na sposób, w jaki państwa oraz organizacje międzynarodowe wchodzić ze sobą w relacje. W efekcie państwa, organizacje i społeczeństwa muszą nieustannie dostosowywać się do nowych wyzwań i możliwości, jakie niesie ze sobą świat cyfrowy.

Samo pojęcie cyfryzacji jest wielokontekstowe i stosowane w odniesieniu do wielu aspektów rzeczywistości. Pojęcie to, które w 1971 r. upowszechnił Robert Wachal można zdefiniować za Oxford English Dictionary jako proces (a nie stan) adaptacji i wzrostu wykorzystywania technologii cyfrowych lub komputerowych przez organizacje, podmioty gospodarki, kraje itd.¹. Przejawy procesów cyfryzacji możemy odnaleźć w kilku koncepcjach takich jak: Przemysł 4.0 (ang. Industry 4.0), Motoryzacja 4.0. (ang. Automotive 4.0), czy Logistyka 4.0 (ang. Logistics 4.0). Ponadto obok tych koncepcji funkcjonują pojęcia gospodarki i społeczeństwa cyfrowego (ang. digital economy and society), nowej gospodarki (ang. new economy), e-gospodarki (ang. e- conomy), czy gospodarki sieciowej (ang. network economy)².

Cyfryzacja wreszcie jako ciągły proces konwergencji rzeczywistego i wirtualnego świata staje się głównym motorem innowacji

¹ M. Peitz, J. Waldfogel, The Oxford Handbook of the Digital Economy, 2012.

² Sh. Greenstein, A. Goldfarb, C. Tucker, The Economics of Digitization, International Library of Critical Writings in Economics 280, Edward Elgar, 2013.

i zmian w większości sektorów gospodarki i państwa. Kluczowymi czynnikami napędzającymi rozwój gospodarki cyfrowej są obecnie³:

- internet rzeczy (ang. Internet of Things – IoT),
- internet wszechrzeczy (ang. Internet of Everything – IoE),
- sztuczna inteligencja (AI – Artificial Intelligence),
- wszechobecna łączność (ang. hyperconnectivity),
- aplikacje i usługi oparte na chmurze obliczeniowej (ang. cloud computing),
- analityka dużych zbiorów danych (ang. big data Analytics – BDA),
- duże dane działające jako usługa (ang. Big-Data-as-a-Service – BDaaS),
- automatyzacja (ang. automation) oraz robotyzacja (ang. robotisation),
- wielokanałowe (ang. multi-channel),
- wszechkanałowe (ang. omni-channel) modele dystrybucji produktów i usług,
- komputery kwantowe (ang. quantum computing),
- technologie blockchain,
- węzły brzegowe (ang. edge nodes).

Procesy związane z cyfryzacją w efekcie generują wiele wyzwań, które to nie mają jedynie charakteru technologicznego, gospodarczego czy infrastrukturalnego. Cyfryzacja w sensie podmiotowym odnosi się zarówno do obywateli, przedsiębiorstw, sektorów gospodarki, państw i wszelkiego typu organizacji, w tym międzynarodowych. Ze swej natury wirtualności i efektów sieciowych nie znających granic, przestrzeni i tempa, za którym nie nadąża regulacja, cyfryzacja stanowi bezpośrednie wyzwanie dla terytorialności państw, organizacji i ich regulacji. W efekcie cyfryzacja generuje problemy związane z komercjalizacją danych prywatnych i jej skutków dla praw człowieka, kwestii wolności słowa w Internecie, ochrony danych wrażliwych i cyberbezpieczeństwa, a także zapewnienia obywatelom dostępu do cyfrowych usług publicznych. Procesy te wyraźnie ilustrują rozbieżności między interesami gospodarczymi i politycznymi podmiotów biznesowych, a normami i wartościami propagowanymi przez UE i jej

³ J. Pieriegud, Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – wymiar globalny, europejski i krajowy [w:] J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieriegud, Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – szanse i wyzwania dla sektorów infrastrukturalnych, Gdańsk 2016, s. 11.

państwa członkowskie, co jest widoczne w debatach na temat zarządzania Internetem⁴.

Wspomniane rozbieżności są też podłożem wyzwań związanych ze światem cyfrowym, jako podważających zestaw podstawowych zasad i wartości, takich jak ochrona życia prywatnego, zapewnienie swobodnego dostępu do informacji, ochrona wolności słowa, zwiększenie bezpieczeństwa i inne⁵. Dla państw członkowskich UE i samej UE są to tym bardziej kluczowe wyzwania, gdyż rzeczony brak granic (deterytorializacja kontekstu) oraz powszechność oddziaływania cyfryzacji na kwestie społeczno-polityczno-gospodarcze powoduje, że mamy do czynienia z globalizacją polityk cyfrowych. Obserwowalna ostatnia dynamika regulacji cyfrowych UE zmierza w kierunku skupienia się na wolnościach politycznych, a nie wyłącznie względach ekonomicznych czy technologicznych, pozostając jednocześnie mocno zakorzeniona w perspektywie budowania rynku oraz partnerstw globalnych, bez których niemożliwym staje się skuteczne kreowanie regulacji czy budowanie konkurencyjności międzynarodowej UE⁶.

Unia Europejska, jako podmiot stosunków międzynarodowych, aktywnie kształtuje własną agendę cyfrową. Celem artykułu jest analiza ewolucji polityki cyfrowej UE oraz założeń globalnej strategii cyfrowej z 2025 r. i jej znaczenia dla działań UE i państw członkowskich w wyłaniającym się globalnym ładzie cyfrowym. Sposób przyjęcia i realizacji strategii wskazuje na bardziej proaktywną rolę państw i organizacji międzynarodowych, co uzasadnia wykorzystanie nowego instytucjonalizmu obok podejścia instytucjonalno-prawnego i decyzyjnego. Podstawę analizy stanowią literatura dotycząca podmiotowości prawnomiędzynarodowej organizacji międzynarodowych, materiały źródłowe oraz dokumenty instytucji UE, zwłaszcza komunikaty Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady UE.

⁴ E. Claessen, Reshaping the internet—the impact of the securitisation of internet infrastructure on approaches to internet governance: the case of Russia and the EU, *Journal of cyber policy* 2020, vol. 5(1), s. 140-157.

⁵ E. Celeste, Digital constitutionalism: a new systematic theorisation, *International Review of Law, Computers & Technology* 2019, vol. 33 (1), s. 76-99.

⁶ C. Perarnaud, J. Rossi, The EU and Internet standards: beyond the spin, a strategic turn?, *Journal of European Public Policy* 2022; A. Barrinha, G. Christou, Speaking sovereignty: the EU in the Cyber Domain, *European Security* 2022, vol. 31(3), s. 356-376.

Teoretyczne i formalno-prawne implikacje kreowania podmiotowości międzynarodowej UE

W odniesieniu do analizowanej tematyki oraz celu artykułu, UE można opisywać jako poliarchię nowego typu działającą z woli państw członkowskich, która w obszarze działań zewnętrznych (polityki zagranicznej) jest zarówno areną, na której państwa członkowskie uzgadniają cele i realizują działania, jak i samodzielny podmiotem kreującym takie działania w jasno określonych przez prawo unijne zakresach⁷. Pozwala to w konsekwencji na analizowanie UE w stosunkach międzynarodowych przy wykorzystaniu nowego ujęcia międzyrządowego w połączeniu z koncepcją policy networks (sieciami polityk). Jednakże fakt analizowania UE w stosunkach zewnętrznych wymusza zastosowanie także kolejnej koncepcji integracyjnej, czyli external governance, zaliczanej do szerokiego nurtu Multi-Level Governance (MLG)⁸. External governance ma dwa wektory. Pierwszy, skierowany na zewnątrz, oznacza, że UE oddziałuje na otoczenie zewnętrzne z wykorzystaniem instrumentów o charakterze: politycznym, prawnym, gospodarczym, finansowym oraz instytucjonalnym. Jest to zbieżne z pojęciem transformacyjnej siły UE. Z drugiej jednak strony procesy zewnętrzne oddziałują na samą Unię, a więc wektor tych procesów skierowany jest do wewnątrz, co oznacza, że procesy zewnętrzne wobec integracji europejskiej decydują o jej zakresie i tempie.

W tym kontekście integracja europejska może być postrzegana jako proces, w którym rządy państw członkowskich próbują zmobilizować i zakumulować środki aktorów niepublicznych (przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych itp.) w interesie zwiększenia własnej potęgi oraz siły UE jako całości. W myśl tego założenia integracja europejska dokonuje się w sferze polityki niskiej, odnoszącej się do kwestii gospodarczych, technologicznych, społecznych czy środowiskowych, a nie w sferze polityki wysokiej dotyczącej bezpieczeństwa czy tożsamości narodowej.

Szczególną rolę w tym modelu zachowują państwa członkowskie. Koncepcja member statehood zakłada, że ich wpływ zależy od uczestnictwa państwa i aktorów niepublicznych w sieciach transnarodowych. Pozwala to łączyć zasoby rządów, przedsiębiorstw,

⁷ N. Fligstein, J. McNichol, *The Institutional Terrain of the European Union* [w:] W. Sandholtz, A. Stone Sweet (red.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford 1998, s. 59.

⁸ J. Ruszkowski, Europeizacja „ad extra” w zarządzaniu zewnętrznym („external governance”) Unii Europejskiej, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4, s. 7-27.

nauki i organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu złożonych problemów, w tym wyzwań cyfryzacji⁹. W sieciach epistemicznych aktorzy publiczni i prywatni wymieniają wiedzę, technologie, usługi, władzę i środki finansowe. Państwa, korzystając z kompetencji traktatowych i pozatraktatowych, wyznaczają agendę, natomiast podmioty niepaństwowe współuczestniczą w jej realizacji. Powstaje w ten sposób model państwa sieciowego, zdolnego do działania na poziomie narodowym i ponadnarodowym¹⁰.

Dodatkowo w nowym ujęciu międzyrządowym instytucje europejskie, w tym głównie Komisja Europejska, odgrywają rolę playmakera (rozgrywającego), balansując między interesami państw, grup interesu czy wreszcie samych instytucji europejskich. Zjawisko to jest opisywane w literaturze przedmiotu jako szczególna sytuacja negocjacyjna¹¹.

Można zatem założyć, iż koncepcja nowej międzyrządowości powinna stanowić swego rodzaju najniższy wspólny mianownik, a więc umożliwiać kreowanie zdywersyfikowanych sieci i narzędzi, w ramach których państwa członkowskie zachowują swoją wiodącą rolę, instytucje unijne pełnią funkcję koordynatorów i facylitatorów owej współpracy, a podmioty niepubliczne są włączane w realizację supranarodowych przedsięwzięć.

Jednym z pierwszych obszarów, w których można doszukać się zastosowania koncepcji nowej międzyrządowości wraz z koncepcją sieci polityki i external governance, są założenia zawarte w globalnej strategii cyfrowej UE, o czym szerzej w dalszej części artykułu.

Normatywne podstawy podmiotowości prawnomiędzynarodowej UE wynikają z trzech zasadniczych etapów rozwoju prawa pierwotnego. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską przyznał Wspólnocie osobowość prawną oraz zdolność prawną i do czynności prawnych, powierzając Komisji jej reprezentowanie (art. 281–282)¹². Traktat z Maastricht określił cele wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz relacje między Radą Europejską, Komisją, Parlamentem Europejskim i Prezydencją. Ustanowił też zasadę lojalnej współpracy:

⁹ Ch.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, „Journal of Common Market Studies” 2013, vol. 53 (4), s. 703-722.

¹⁰ K.G. Provan, A. Fish, J. Sydow, Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks, „Journal Management” 2007, vol. 33 (3).

¹¹ Ch. Burns, Codecision and the European Commission: A Study of a Declining Influence?, „Journal of European Public Policy” 2004, vol. 11 (1), s. 1-18.

¹² Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, [online] https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/doku_menty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_19.pdf, s. 97.

państwa członkowskie mają wspierać politykę zewnętrzną UE i powstrzymać się od działań osłabiających jej spójność, przy pełnym włączeniu Komisji w prace w tej dziedzinie¹³. Rozwiązania te potwierdziły wiodącą rolę państw członkowskich, a jednocześnie stworzyły podstawę skoordynowanej aktywności zewnętrznej UE, także w polityce cyfrowej.

Ostatecznym doprecyzowaniem traktatowym zakresu podmiotowości prawnomiędzynarodowej UE są rozstrzygnięcia traktatu lizbońskiego. W dokumencie tym, w art. 7, potwierdzono, że Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji. Natomiast bezpośrednio do zakresu podmiotowości prawnomiędzynarodowej UE odnosi się część V traktatu, Działania zewnętrzne Unii (art. 205-222), w której określono zakres funkcjonalny tych działań, tj. wspólną politykę handlową, współpracę z państwami trzecimi oraz pomoc humanitarną, współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi, a także atrybuty podmiotowości, w tym: środki ograniczające pozwalające na nakładanie sankcji (art. 215), umowy międzynarodowe (art. 216-219), stosunki z organizacjami międzynarodowymi, państwami trzecimi oraz delegatury Unii (art. 220-221) oraz klauzulę solidarności (art. 222)¹⁴.

Reasumując tę część rozważań teoretycznych oraz formalno-prawnych, należy zauważyć, że w odniesieniu do globalnej polityki cyfrowej UE mamy do czynienia z implementacją działań właściwych dla nowego intergovernmentalizmu, oznaczającego kluczową rolę państw członkowskich w zakresie podejmowania decyzji, inicjatorską i koordynującą KE, a także dominację działań z zakresu polityki niskiej.

Wyzwania globalne w kontekście kształtowania się polityki cyfrowej UE

Punktem wyjścia do syntetycznego zaprezentowanego zasadniczych tendencji we współczesnym pojmowaniu i ewolucji procesów cyfryzacji musi być wskazanie wiodących megatrendów. Analiza kluczowych dokumentów strategicznych publikowanych przez organizacje międzynarodowe oraz instytucje naukowe¹⁵ pozwala na

¹³ Traktat o Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>.

¹⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana).

¹⁵ Cohesion in Europe towards 2050, Eighth report on economic, social and territorial cohesion, Publications Office of the European Union, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Luksemburg 2022; ESCAPE European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance – Final Report, ESPON

określenie sześciu megatrendów zachodzących we współczesnym świecie. Megatrendy należy rozumieć jako procesy wieloletnie (długofalowe) zachodzące w skali globalnej i kształtujące uwarunkowania społeczne, technologiczne, ekonomiczne, środowiskowe, polityczne i przestrzenne, w efekcie oddziałujące na różne sfery, jednostki lub grupy społeczne zamieszkujące różne obszary ziemi (państwa, regiony i mniejsze jednostki terytorialne)¹⁶. Do najważniejszych megatrendów zaliczyć należy:

- przyspieszenie technologiczne – wyzwania związane z kreowaniem współpracy na poziomie nauka-biznes, budowa innowacyjnego społeczeństwa, cyfryzacja i automatyzacja pracy, wyzwania IV rewolucji naukowo-technologicznej;
- wyłanianie się nowej gospodarki (szczególnie wśród państw globalnej Północy) – dynamiczny wzrost innowacyjności gospodarki, wyzwania związane z transformacją energetyczną, transformacją cyfrową, potrzeba wzrostu konkurencyjności gospodarki;
- wzrost dynamiki zmian środowiskowych – przekształcanie się systemu klimatycznego Ziemi (oraz skutki zmian klimatu), wzrost poziomu degradacji środowiska, wyzwania związane z nie zrównoważonym gospodarowaniem surowcami i odpadami, zagrożenia dla różnorodności biologicznej; Transformacja globalnego porządku. W zmieniającym się globalnym układzie sił – przy wzroście znaczenia Azji – istotne staje się określenie wartości i wzajemnych relacji w stosunkach międzynarodowych;
- wzrost globalnych problemów społecznych – starzenie się społeczeństw państw Zachodu, presja migracyjna, konieczność właściwej reakcji na zmiany w edukacji;
- reorganizacja przestrzeni i demokracji – wzrost znaczenia roli miast i procesów metropolizacji, 'nowi' aktorzy i ruchy globalne, wzrost populizmu, dezinformacja, cyberbezpieczeństwo.

Dodatkowo ze względu na tematykę niniejszego opracowania, konieczne trzeba uwzględnić aktualne zdarzenia, które będą miały lub już mają skutki długofalowe, takie jak: pandemia COVID 19, rosyjska agresja na Ukrainę, ekspansywna polityka gospodarcza Chin, czy narastający protekcjonizm w polityce handlowej USA.

2020, Luksemburg; Eurostat regional yearbook 2021 edition, Eurostat, European Union, Luksemburg 2021; Future Society 2050, Mitsubishi Research Institute, Tokio, 2019; The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?, Cornell University, INSEAD i WIPO, Fontainebleau–Itaka–Genewa; Worldwide Governance Indicators 2021, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports> [dostęp: 4.12.2023].

¹⁶ W. Dziemianowicz, I. Jurkiewicz (red.), Megatrendy społeczno-gospodarcze w kontekście Koncepcji Rozwoju Kraju 2050. Trendy światowe, Warszawa–Kraków 2023.

Dla tematyki niniejszego artykułu, powyższe megatrendy i wydarzenia mają kluczowe znaczenie, gdyż wpływają na permanentną ewolucję zakresu kształtowania regulacji w polityce cyfrowej UE. Współcześnie ta właśnie polityka coraz bardziej nabiera formy swoistej sieci powiązań międzynarodowych, zawierających zarówno relacje współpracy, jak i rywalizacji, a także integracji i defragmentacji¹⁷. Odzwierciedla się to głównie poszerzaniem jego zakresu w wymiarach: podmiotowym i przedmiotowym, co jest przedstawione w kolejnej części niniejszego artykułu.

Działania w obszarze polityki cyfrowej UE

Pomimo początkowego braku formalnych kompetencji w zakresie polityki cyfrowej¹⁸, UE stopniowo opracowuje ramy aktów prawnych mających na celu regulację tej sfery działalności. Dynamika ta przyspieszyła wraz z uruchomieniem w 2015 r. strategii jednolitego rynku cyfrowego UE pod kierownictwem przewodniczącego Komisji Jean-Claude'a Junckera. Następnie nabrała ona międzynarodowego wymiaru wraz z dążeniem do „cyfrowej suwerenności” pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen¹⁹. W rezultacie polityka cyfrowa UE stała się areną walki, na której różne zainteresowane strony, w tym amerykańscy giganci technologiczni, państwa członkowskie, instytucje UE i grupy interesów, dążą do zdobycia wpływów i kontroli. Polityka cyfrowa UE nie jest jednolita, ale stopniowo rozszerza się na wiele dziedzin i polityk publicznych (zdrowie, rolnictwo, środowisko, sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne, itp.). Technologie cyfrowe i ich dostawcy stopniowo wkraczają w te obszary w wyniku tzw. cyfrowej transformacji społeczeństw i gospodarek lub, przeciwnie, z powodu bezpośrednich wyzwań, jakie technologie cyfrowe stanowią dla tych obszarów polityki. Wydaje się, że polityka UE charakteryzuje się tendencją do włączania „cyfryzacji we wszystko”. Kwestie cyfrowe są skutecznie włączane do większości, jeśli nie wszystkich, obszarów kompetencji UE. Różnica w stosunku do innych rodzajów włączania, takich jak kwestia płci²⁰,

¹⁷ M. Castells, *The Rise of the Network Society*, Oxford 1996, s. 469.

¹⁸ M. Mărcuț, *Crystalizing the EU digital policy: an exploration into the digital single market*, Cham 2017.

¹⁹ A.L. Newman, *Digital Policy-Making in the European Union: Building the New Economy of an Information Society* [in:] H. Wallace, M.A. Pollack, C. Roederer-Rynning, A.R. Young (eds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 2020, s. 275-296.

²⁰ S. Jacquot, *The paradox of gender mainstreaming: Unanticipated effects of new modes of governance in the gender equality domain*, *West European Politics* 2020, vol. 33 (1), s. 118-135.

polega jednak na tym, że nie jest ono prowadzone przez jedną dyрекcję generalną lub niewielką grupę podmiotów posiadających jasny mandat. W tym sensie można je porównać do włączania polityki klimatycznej i środowiskowej do głównego nurtu polityki w kontekście np. Zielonego Nowego Ładu. Włączenie to w naturalny sposób generuje zatem strumienie działań, które niekoniecznie są ze sobą spójne. W efekcie należy konceptualizować politykę cyfrową UE jako kategorię działań publicznych o charakterze przekrojowym.

W kontekście wskazanych megatrendów oraz wydarzeń, które znacząco rekonfigurowały europejską politykę cyfrową należy przywołać dwa kluczowe dokumenty o charakterze strategiczno-planistycznym, które identyfikowały działania UE i państw członkowskich w zakresie cyfryzacji. Pierwszym był plan działań KE na lata 2019-2024 „Unia, która mierzy wyżej”²¹, a drugim wytyczne polityczne KE na lata 2024-2029 „Europe’s Choice”²². W pierwszym dokumencie działania związane z cyfryzacją przedstawiono w priorytecie 3 „Europa na miarę ery cyfrowej”. Natomiast w drugim działania dotyczące cyfryzacji można odnaleźć w wielu miejscach dotyczących gospodarki (Czysty Ład Przemysłowy), technologii (AI, Big Data, Blockchain), obronności i bezpieczeństwa (dual use technologies, cyberbezpieczeństwo), zdrowia (e-zdrowie), demokracji (zwalczanie dezinformacji, prawa ochrony danych, prawa konsumentów, e-administracja), rynku pracy (automatyzacja, robotyzacja), handlu (e-handel), a także wskazano szereg dziedzin, gdzie cyfryzacja odgrywać będzie kluczową rolę w kontekście podnoszenia ich innowacyjności i konkurencyjności, jak np. rolnictwo, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo, edukacja, nauka i badania, energetyka i klimat. W efekcie obu tych dokumentów powstały regulacje na poziomie unijnym, które kształtują europejską przestrzeń cyfrową. Ze względu na złożoność tematyki, jej wieloaspektowość i zakres regulacji, a także ograniczenia wynikające z formy artykułu naukowego, nie sposób omówić tych uregulowań w sposób szczegółowy. W związku z powyższym, kluczowe regulacje kształtujące politykę cyfrową UE zebrano i podsumowano w tabeli 1.

Jak wynika z przedstawionego przeglądu aktualnych i planowanych działań w zakresie polityki cyfrowej UE, ich spektrum jest

²¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Commission Work Programme 2020: a Union that Strives for More, European Commission, COM (2020) 37 final, Brussels, 29.01.2020.

²² European Commission: Directorate-General for Communication and Luyen, U. v. d., Europe’s choice – Political guidelines for the next European Commission 2024–2029, Publications Office of the European Union, 2024.

szerokie, włączając w to kwestie międzynarodowej konkurencyjności gospodarczej, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, administracji publicznej, czy praw i wolności obywatelskich. Przedstawione powyżej inicjatywy to tylko niektóre z wielu ostatnich działań legislacyjnych podejmowanych przez Radę i Komisję, co podkreśla fakt, że zamiast jednego wyraźnego podmiotu ustalającego program działań, wiele innych instytucji faktycznie kształtuje proces tworzenia i wdrażania polityki cyfrowej UE. W konsekwencji zatem można uznać, że polityka cyfrowa UE ma charakter wielowymiarowy, której istotną cechą jest połączenie fragmentacji i przekrojowości.

Należy zaznaczyć, że tym co ma łączyć te działania, swego rodzaju wspólnym mianownikiem wszystkich tych inicjatyw, jest realizacja celów zapisanych w programie politycznym „Droga ku cyfrowej dekadzie 2030”²³. Wskaźniki tam zapisane, które odnoszą się do poszczególnych celów, są monitorowane przez roczne sprawozdania państw członkowskich i prezentowane w formie komunikatu przez Komisję Europejską w jednym zbiorczym dokumencie. Według najnowszego sprawozdania zaprezentowanego w dniu 16 czerwca 2025 pt. „Stan cyfrowej dekady 2025: dalsze budowanie suwerenności UE i jej cyfrowej przyszłości” podkreślono, że wielkość środków zaangażowanych przez wszystkie podmioty europejskie i państwa członkowskie na rzecz realizacji założeń cyfrowej dekady w 2025 sięgnęła kwoty 288,6 mld euro²⁴. Aktualny stan realizacji poszczególnych wskaźników zaprezentowano na rys.1.

²³ European Commission: Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, 2030 digital decade – Policy programme – A path to the digital decade, Publications Office of the European Union 2021.

²⁴ European Commission: Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, State of the digital decade 2025 – 2030 digital decade, European Commission 2025.

Tabela 1. Syntetyczne przedstawienie głównych regulacji unijnych w zakresie polityki cyfrowej UE

Program polityczny na rzecz transformacji cyfrowej „Droga ku cyfrowej dekadzie 2030” – 8.12.2022 (cele i wskaźniki)

1. Umiejętności

- 20 mln specjalistów z dziedziny ICT
- 80% populacji UE posiada podstawowe umiejętności cyfrowe

2. Cyfrowa transformacja przedsiębiorstw

- 90% MŚP osiąga podstawowy poziom intensywności cyfrowej
- 75% MŚP korzysta z chmury, AI i Big Data
- 500 firm należy do grona 'jednorożców'

3. Bezpieczeństwo i zrównoważona infrastruktura cyfrowa

- 100% obywateli UE korzysta z ultraszybkiego łącza internetowego (technologia 5G, szybkość 5.4-5.8 GHz, szybkie sieci światłowodowe)
- 10 000 bezpiecznych węzłów brzegowych
- 3 komputery kwantowe w UE

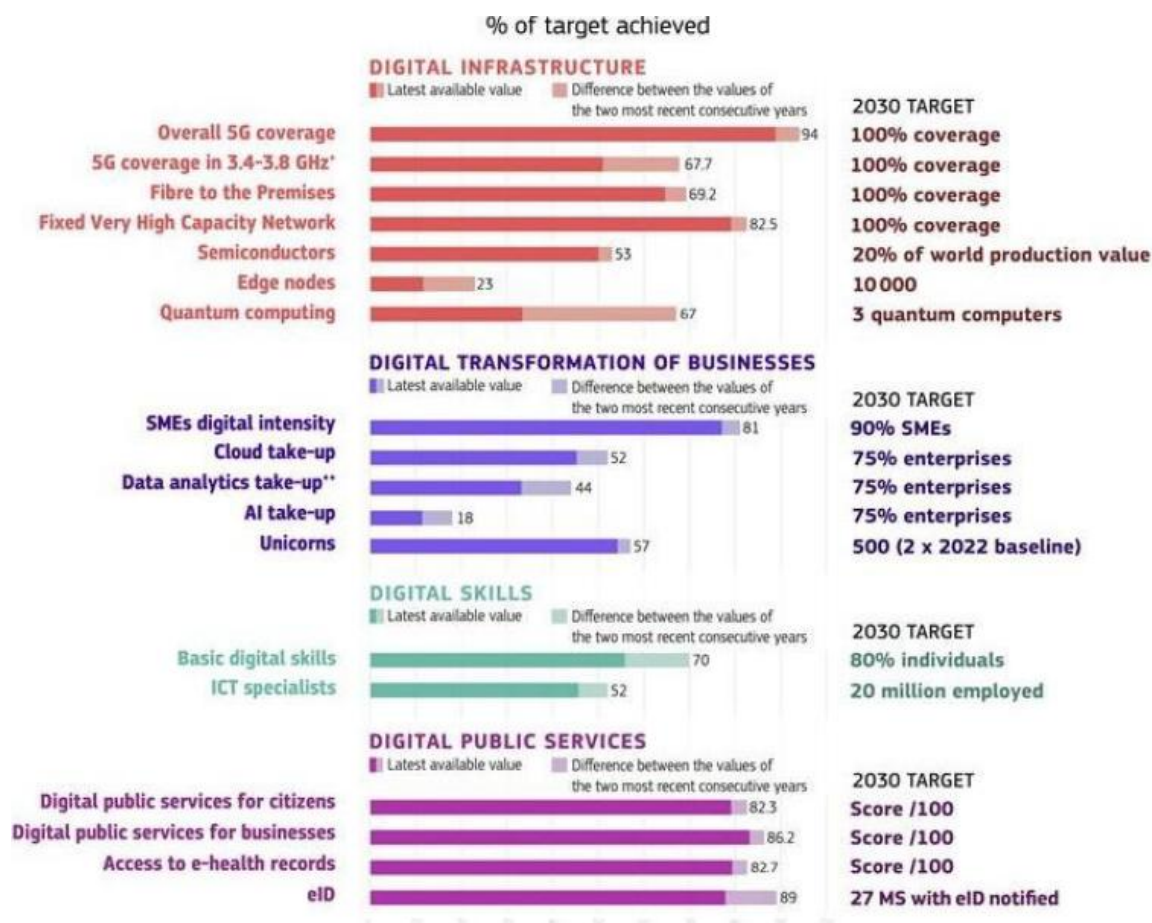
4. Cyfryzacja usług publicznych

- 100% obywateli ma dostęp do dokumentacji medycznej
- 100% obywateli ma dostęp do cyfrowego dokumentu tożsamości
- 100% obywateli ma dostęp do e-usług publicznych
- 100% przedsiębiorstw ma dostęp do e-usług publicznych

Usługi cyfrowe	Akt o usługach cyfrowych Akt o rynkach cyfrowych
Gospodarka oparta na danych	Akt o zarządzaniu danymi Dyrektywa dotycząca wdrażania inteligentnych systemów transportowych (ITS)
Opodatkowanie działalności cyfrowej	Wprowadzenie globalnego (OECD-UE) lub unijnego opodatkowania zysków z działalności cyfrowej (Big Tech)
AI	Akt o sztucznej inteligencji
Konektywność	Nowe przepisy w sprawie sieci 5G Nowe przepisy w sprawie bezpłatnego roamingu Rozporządzenie w sprawie półprzewodników
Cyberbezpieczeństwo	Akt o cyberbezpieczeństwie Europejskie programy certyfikacji Agencja ds. cyberbezpieczeństwa Akt o cyberodporności Dyrektywa o bezpieczeństwie sieci i informacji (NIS2) Regulacja o dostępie do dowodów elektronicznych
Europejska tożsamość cyfrowa (eID)	Projekt rozporządzenia w sprawie europejskiego portfela cyfrowego
Cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości	Projekt rozporządzenia w sprawie transgranicznej współpracy sądowej Projekt strategii w dziedzinie e-sprawiedliwości na lata 2024-2028
Wymiana informacji cyfrowych	Wstępne porozumienie w sprawie wymiany informacji w sprawach dotyczących terroryzmu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze stron internetowych Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/a-digital-future-for-europe/>; <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030> [dostęp: 24.09.2025].

Rys. 1. Podsumowanie postępów w realizacji kluczowych wskaźników efektywności do 2030 r.



Źródło: European Commission: Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, *State of the digital decade 2025 – 2030 digital decade*, European Commission, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/3316141> [dostęp: 24.09.2025].

Z przedstawionych danych wyłania się obraz stosunkowo zróżnicowanych dokonań w zakresie realizacji celów cyfrowej dekady 2030. Zdecydowanie największy postęp odnotowuje się w zakresie cyfrowych usług publicznych i umiejętności cyfrowych. Wyzwaniem są i na pewno będą kwestie transformacji cyfrowej sektora przedsiębiorstw, a szczególnie w zakresie wykorzystania sztucznej inteligencji, pracy w chmurze czy tworzenia tzw. „cyfrowych jednorożców”. Podobnie część wskaźników infrastruktury cyfrowej, w tym węzłów brzegowych, komputerów kwantowych czy półprzewodników są obszarami, z którymi państwa członkowskie UE radzą sobie najsłabiej.

Bazując na powyżej opisanej sytuacji kolejnym krokiem w kierunku kreowania polityki cyfrowej UE, tym razem już nie tylko w wymiarze unijnym, ale przede wszystkim globalnym, stało się przyjęcie globalnej strategii cyfrowej UE w dniu 5 czerwca 2025 roku. Przygotowanie i ogłoszenie tego dokumentu wpisuje się w kreowanie aktywnej podmiotowości UE w stosunkach międzynarodowych, czego przykładem są wcześniejsze działania w postaci przyjęcia Strategii Global Gateway czy aktywnego wykorzystywania mechanizmu IPCEI w oparciu o partnerstwa globalne. W tym kontekście UE planuje kreować swoją konkurencyjność technologiczną i zdolność do

innowacji, współpracując jednocześnie z partnerami i sojusznikami w celu wspierania ich własnej transformacji cyfrowej. Ponadto ścisła współpraca z partnerami i sojusznikami technologicznymi ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa gospodarczego i zdolności obronnych UE, a także zwiększenia zdolności europejskich przedsiębiorstw technologicznych do wprowadzania innowacji i rozwoju na skalę globalną.

Globalna strategia cyfrowa UE

Bazując na opisanych powyżej podstawach traktatowych odnośnie podmiotowości prawnomiędzynarodowej UE oraz uzupełniając to o działania w zakresie unijnej strategii cyfrowej, w dniu 5.06.2025 Komisja Europejska zaprezentowała „Międzynarodową strategię cyfrową dla Unii Europejskiej”²⁵. W dokumencie tym przywołano kilka podstawowych przesłanek, które legły u podstaw ogłoszenia tego dokumentu.

Po pierwsze wskazano, że UE posiada rozbudowaną politykę cyfrową, która daje podstawy do jej rozwoju w skali globalnej.

Nawiązano również do obiektywnych atutów UE. Wskazano bowiem, że UE jest światowym liderem w imporcie i eksporcie usług świadczonych drogą cyfrową. W 2024 r. unijny eksport usług cyfrowych osiągnął wartość 2 554 170 mln USD (co daje 53,44% udziału w globalnym e-eksporcie), w przypadku Ameryki Północnej było to 841 562 mln USD (17,61% udziału światowego), a Azji 1 094 302 mln USD (22,90% udziału światowego). Z kolei w odniesieniu do importu wartość dla UE wynosiła w 2024 roku 2 149 814 mln USD (54,08% udziału w światowym imporcie), dla Ameryki Północnej było to 566 922 mln USD (14,26% światowego udziału), a dla Azji 928 364 mln USD (23,35% globalnego udziału)²⁶.

Ponadto UE jest siedzibą wiodących światowych przedsiębiorstw technologicznych i posiada coraz większą liczbę start-upów technologicznych w obszarze technologii cyfrowych²⁷.

W dalszej kolejności wskazano, iż UE rozwinęła silną regionalną i dwustronną współpracę cyfrową z partnerami poprzez: ministerialne rady ds. handlu i technologii (Stanami Zjednoczonymi i Indiami), partnerstwa cyfrowe (z Japonią, Republiką Korei, Singapurem i Kanadą), dialogi cyfrowe (z Brazylią, Meksykiem, Argentyną, Australią i krajami Bałkanów Zachodnich), dialogi cybernetyczne (z Indiami, Japonią, Republiką Korei, Brazylią, Stanami Zjednoczonymi, Ukrainą i Wielką Brytanią), strategiczne partnerstwa (z Tunezją, Egiptem czy Jordanią) oraz umowy o handlu cyfrowym (z Singapurem, Republiką Korei, Japonią, Wielką Brytanią, Nową Zelandią i Chile).

Stosowane w polityce cyfrowej wielostronne i wielopodmiotowe podejście umożliwia z kolei koordynację tej polityki na forach wielostronnych i regionalnych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, G7, G20, OECD i Rada Europy, a także w globalnych instytucjach zajmujących się zarządzaniem internetem. Z inicjatywy państw członkowskich UE został przyjęty w drodze konsensusu Globalny pakt cyfrowy (GDC) Organizacji Narodów Zjednoczonych, czyli pierwsze kompleksowe ramy globalnego zarządzania cyfrowego (e-global governance).

²⁵ European Commission: Joint Communication to the European Parliament and the Council, An International Digital Strategy for the European Union, JOIN/2025/140 final.

²⁶ Strony internetowe WTO: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/gstdh_digital_services_e.htm [dostęp: 11.08.2026].

²⁷ European Commission: Directorate-General for Research and Innovation, Open for startups & scaleups – EU startup and scaleup strategy making Europe a startup powerhouse, Publications Office of the European Union 2025.

Wszystkie te przesłanki legły u podstaw stworzenia rzeczonyj globalnej strategii cyfrowej UE. Cele zapisane w dokumencie ogniskują się wokół trzech kluczowych procesów w skali globalnej²⁸, tj.:

- rozszerzenia partnerstw międzynarodowych, poprzez pogłębienie istniejących oraz ustanowienie nowych partnerstw i dialogów cyfrowych, a także zacieśnienie współpracy dzięki nowej sieci partnerstw cyfrowych;
- wdrożenia unijnej oferty dla przedsiębiorstw z sektora technologii cyfrowych, poprzez połączenie unijnych inwestycji w sektorach prywatnym i publicznym w celu wsparcia transformacji cyfrowej w krajach partnerskich, z uwzględnieniem elementów takich jak: fabryki sztucznej inteligencji, inwestycje w bezpieczną i zaufaną łączność, cyfrową infrastrukturę publiczną, cyberbezpieczeństwo itp.,
- wzmacnianie globalnego e-zarządzania.

Poza celami strategii wskazano również obszary interwencji, na których koncentrować się ma aktywność UE i państw członkowskich. Do kluczowych obszarów zaliczono²⁹:

- bezpieczną infrastrukturę cyfrową, mającą zasadnicze znaczenie dla umożliwienia rozwoju w sektorach o krytycznym znaczeniu, takich jak energetyka, transport i opieka zdrowotna;
- rozwój technologiczny w zakresie sztucznej inteligencji, technologii 5G/6G, półprzewodników i technologii kwantowych;
- wzmacnianie cyberbezpieczeństwa i cyberobrony;
- rozwój prac nad tożsamościami cyfrowymi i cyfrową infrastrukturą publiczną, co ma uprościć transgraniczną e-działalność gospodarczą i ułatwić mobilność obywateli,
- prace w zakresie platform internetowych, tak aby promować ochronę dzieci w internecie, wolność słowa, demokrację i prywatność obywateli.

Przedstawiona do realizacji globalna strategia cyfrowa UE jest kolejnym narzędziem w kierunku wzmacniania głosu UE i państw członkowskich w globalnym systemie zarządzania cyfrowego. Przywołanych pięć obszarów interwencji wskazują wyraźnie, iż sektory strategiczne, nowe technologie cyfrowe, e-bezpieczeństwo i e-obrona, jakość e-infrastruktury dla obywateli stanowią filary przyszłych działań UE w obszarze polityki cyfrowej. Bez wątpienia strategia ta ma być również dopełnieniem programu politycznego zwanego jak Dekada cyfrowa UE 2030, który ma być swego rodzaju wewnętrznym zbiorem działań dla budowania i rozwoju unijnej polityki cyfrowej.

Podsumowanie

Polityka cyfrowa UE zarówno ta realizowana w ujęciu wewnętrznym, jak i globalnym stanowi zbiór regulacji i działań, które będą miały charakter reaktywny, co wynika z samej specyfiki zjawiska cyfryzacji. Rozwój technologiczny w obszarach dotyczących cyfryzacji takich jak sztuczna inteligencja, technologie 5G, 6G, komputery kwantowe, półprzewodniki, cyberbezpieczeństwo jest na tyle dynamiczny, iż każde działanie instytucjonalne z definicji musi mieć charakter wtórny. W efekcie dokonanej analizy można sformułować kilka zasadniczych wniosków.

Rewolucja i transformacja cyfrowa stają się głównymi obszarami decydującymi o tempie i zakresie procesów innowacyjnych zarówno w ujęciu technologicznym, jak

²⁸ European Commission: Joint Communication to the European Parliament and the Council, An International Digital Strategy for the European Union, op. cit.

²⁹ Ibidem.

i społeczno-instytucjonalnym. Dynamika, skala i zakres tych procesów, będą decydowały o międzynarodowej pozycji konkurencyjnej zarówno przedsiębiorstw, jak i państw czy organizacji międzynarodowych

UE jako organizacja międzynarodowa posiada zdolności formalno-prawne, jak i zasoby, aby współkreować, jako jeden z liderów, globalny porządek cyfrowy.

W ujęciu koncepcji proces tego współkreowania opiera się na podejściu nowej metody międzyrządowej z elementami właściwymi dla sieci polityki i governance.

UE i państwa członkowskie począwszy od 2015 roku dynamicznie tworzą strukturę regulacyjną w obszarze unijnej polityki cyfrowej, czego odzwierciedleniem są założenia i podjęte działania w ramach programu politycznego pn. „Droga ku cyfrowej dekadzie 2030”.

Polityka ta ma charakter wielowymiarowy i przekrojowy, a zatem nie można jej traktować jako typową politykę sektorową czy branżową.

Wielowymiarowość i przekrojowość tej polityki odnosi się zarówno do aspektu podmiotowego (UE jako organizacja międzynarodowa, państwa członkowskie, przedsiębiorstwa, obywatele, grupy interesu, aktorzy spoza UE), przedmiotowego (plany, regulacje prawne, strategie, programy, mechanizmy finansowe), jak i funkcjonalnego (bezpieczeństwo, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, zdrowie, rolnictwo, energetyka, badania i rozwój).

Polityka cyfryzacji UE wchodzi obecnie w nową fazę rozwoju globalnego wyrażającego się w przyjęciu globalnej strategii cyfrowej UE, która akcentuje zdolność UE do eksportowania swoich wartości (por. tzw. efekt brukselski) poprzez ramy regulacyjne w odpowiedzi na siłę rynkową podmiotów zewnętrznych, szczególnie w dziedzinie nowych technologii.

Podejmowane działania w ramach polityki cyfrowej UE, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak zewnętrznym, mają prowadzić do wypracowania globalnego zarządzania cyfrowego, które to ma stanowić platformę dostosowania się do nowych wyzwań geopolitycznych, takich jak ryzyko fragmentacji, blokowanie dostępu do internetu i cenzura oraz pogłębiająca się przepaść cyfrowa. Ponadto nowe technologie, takie jak: sztuczna inteligencja, rzeczywistość rozszerzona i wirtualna, blockchain i informatyka kwantowa wprowadzają nowe złożoności w zakresie zarządzania, które wymagają zaktualizowanych i skutecznych ram wielostronnych. W efekcie są początkami ku tworzeniu się globalnej dyplomacji cyfrowej z wiodącą rolą UE i państw członkowskich.

Bibliografia

- Barrinha A., Christou G., Speaking sovereignty: the EU in the Cyber Domain, *European Security* 2022, vol. 31(3).
- Bickerton C.J., Hodson D., Puetter U., The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, *„Journal of Common Market Studies”* 2013, vol. 53(4).
- Burns C., Decision and the European Commission: A Study of a Declining Influence?, *„Journal of European Public Policy”* 2004, vol. 11(1).
- Castells M., *The Rise of the Network Society*, Oxford 1996.
- Celeste E., Digital constitutionalism: a new systematic theorisation, *„International Review of Law, Computers & Technology”* 2019, vol. 33(1).
- Claessen E., Reshaping the internet—the impact of the securitisation of internet infrastructure on approaches to internet governance: the case of Russia and the EU, *„Journal of cyber policy”* 2020, vol. 5(1).
- Dziemianowicz W., Jurkiewicz I. (red.), *Megatrendy społeczno-gospodarcze w kontekście Koncepcji Rozwoju Kraju 2050. Trendy światowe*, Warszawa–Kraków 2023.

- Fligstein N., McNichol J., The Institutional Terrain of the European Union [w:] W. Sandholtz, A. Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford 1998.
- Future Society 2050, Mitsubishi Research Institute, Tokio, 2019.
- Greenstein S., Goldfarb A., Tucker C., *The Economics of Digitization*, International Library of Critical Writings in Economics 280, Edward Elgar 2013.
- Jacquot S., The paradox of gender mainstreaming: Unanticipated effects of new modes of governance in the gender equality domain, „West European Politics” 2010, vol. 33 (1).
- Mărcuț M., *Crystalizing the EU digital policy: an exploration into the digital single market*, Cham 2017.
- Newman A.L., *Digital Policy-Making in the European Union: Building the New Economy of an Information Society* [in:] H. Wallace, M.A. Pollack, C. Roederer-Rynning, A.R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 2020.
- Peitz M., Waldfogel J., *The Oxford Handbook of the Digital Economy*, Oxford 2012.
- Perarnaud C., Rossi J., The EU and Internet standards: beyond the spin, a strategic turn?, „Journal of European Public Policy” 2023.
- Pieriegud J., *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – wymiar globalny, europejski i krajowy*, [w:] J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieriegud, *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – szanse i wyzwania dla sektorów infrastrukturalnych*, Gdańsk, 2016.
- Provan K.G., Fish A., Sydow J., Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks, „Journal Management” 2007, vol. 33(3).
- Ruszkowski J., Europeizacja „ad extra” w zarządzaniu zewnętrznym („external governance”) Unii Europejskiej, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4.